Publications de la

Fondation Carnegie pour la Paix Internationale

Section Économique et Sociale

14

Publications de la

Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

Section d'Économie et d'Histoire

HISTOIRE ÉCONOMIQUE & SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

Série Française

DIRECTEUR

JAMES T. SHOTWELL

Professeur d'Histoire à l'Université Columbia (U. S. A.)

AVEC LA COLLABORATION DU

COMITÉ FRANÇAIS

CHARLES GIDE, Professeur au Collège de France (*Président*).

ARTHUR FONTAINE, Président du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail.

HENRI HAUSER, Professeur à la Sorbonne et au Conservatoire national des Arts et Métiers.

CHARLES RIST, Professeur à la Faculté de Droit.

(Voir à la fin de ce volume la composition des Comités étrangers et la liste des monographies se rapportant à chaque pays).

L'ORGANISATION GOUVERNEMENTALE
FRANÇAISE
PENDANT LA GUERRE

LES FORMES
DU
GOUVERNEMENT
DE GUERRE

PAR

Pierre RENOUVIN
Conservateur à la Bibliothèque-Musée de la Guerre,
Chargé de cours à la Sorbonne.

PUBLICATIONS DE LA DOTATION CARNEGIE
POUR LA PAIX INTERNATIONALE
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, PARIS
YALE UNIVERSITY PRESS, NEW-HAVEN, U.S.A.

PREFACE

A l'automne de 1914, quand l'étude scientifique des répercussions de la guerre sur la vie moderne passa tout à coup du domaine de la théorie dans celui de l'histoire, la Division d'Économie et d'Histoire de la Dotation Carnegie se proposa d'adapter son programme de recherches aux problèmes nouveaux que la guerre allait susciter ou, si l'on préfère, aux problèmes anciens qu'elle allait transformer.

Le programme existant, tel qu'il avait été rédigé dans la conférence des économistes tenue à Berne en 1911 et qui traitait des questions alors actuelles, avait déjà donné lieu à des travaux de haute valeur, mais pour bien des raisons, il ne pouvait plus être maintenu tel quel. Un nouveau plan fut donc tracé à la demande du Directeur de la Division. Il avait pour but de mesurer, par une vaste enquête historique, le coût économique de la guerre et les perturbations qu'elle causerait dans la marche de la civilisation. Il y avait lieu de penser qu'en confiant une telle entreprise à des hommes compétents et d'esprit pondéré, et en la menant selon la méthode vraiment scientifique, elle pourrait finalement fournir au public les éléments nécessaires pour se former une opinion éclairée — et servir par là les intentions d'une Fondation consacrée à la cause de la Paix internationale.

Le besoin d'une telle analyse, conçue et exécutée dans le véritable esprit de la recherche historique, s'est fait de plus en plus sentir au fur et à mesure que la guerre s'est développée, déclanchant toute la multiplicité des forces nationales — non seulement celles qui visaient à la destruction, mais aussi celles qui aboutissaient à la création de nouvelles énergies productives. L'apparition de ces formes nouvelles d'activité économiques qui, en temps de paix, se seraient traduites par un accroissement de richesse sociale et qui ont donné parfois l'illusion d'une prospérité croissante — et, d'autre part, le spectacle de l'incroyable endurance dont firent preuve toutes les nations belligérantes pour supporter

des pertes sans cesse accrues — ont rendu nécessaire de soumettre à un examen plus approfondi tout le domaine de l'économie de guerre.

Une double obligation s'imposa donc à la Division d'Économie et d'Histoire. Elle dut prendre pour règle de concentrer son travail sur les problèmes ainsi posés et de les étudier dans leur ensemble ; en d'autres termes, de leur appliquer les critériums et les disciplines de la méthode historique. En raison même de ce que la guerre, prise dans son ensemble constituait un seul fait, quoique se répercutant par des voies indirectes jusqu'aux régions les plus reculées du globe, l'étude de la guerre devait se développer sur un plan unique, embrassant tous ses aspects à la fois et pourtant ne négligeant aucune des données accessibles.

Aussi longtemps que la guerre a duré, on ne pouvait songer à l'exécution d'un tel programme. On pouvait tenter des études occasionnelles et partielles (quelques-unes ont été publiées sous la direction de la Division Économique), mais il était impossible d'entreprendre une histoire générale — et cela pour des raisons évidentes. D'abord toute étude autorisée sur les ressources des belligérants aurait influencé directement la conduite des armées. Aussi les gouvernements avaient-ils grand soin de soustraire à toute enquête les données de la vie économique, même celles auxquelles, en temps normal, le public a accès. En dehors même de cette difficulté, les collaborateurs qui eussent été qualifiés pour ces études étaient pour la plupart mobilisés et par conséquent hors d'état de se livrer à de pareilles recherches. Le plan d'une histoire de la guerre fut donc ajourné jusqu'au moment où les circonstances rendraient possibles dans chaque nation non seulement la communication des documents, mais la collaboration des spécialistes, économistes, historiens, hommes d'affaires ; et où leur coopération à ce travail collectif ne pourrait plus donner lieu à des malentendus, ni quant à ses buts, ni quant à son contenu.

Dès la guerre finie, la Dotation reprit son plan primitif. Il se trouva qu'il s'adaptait assez bien, sauf quelques légères modifications, à la situation nouvelle. Le travail commença dans l'été et l'automne de 1919. Une première conférence des économistes composant le Conseil consultatif (*Advisory Board of Economists*), fut convoquée à Paris par la Division d'Économie et d'Histoire. Elle se borna à tracer un programme de courtes études préliminaires ayant trait aux principaux aspects de la guerre. Comme le caractère purement préliminaire de ces études fut encore accentué par le fait qu'elles portaient plus spécialement sur les problèmes urgents de l'Europe à ce moment, on décida de ne pas en faire des fragments de l'histoire générale, mais d'y voir simplement des essais d'intérêt immédiat pour la période de l'après-guerre. Visiblement la conférence ne pouvait établir *à priori* aucun programme

d'ensemble ; il fallait créer un instrument plus spécialisé que celui qui existait si l'on voulait entreprendre l'histoire économique et sociale de la guerre. Pour cela il fallait une enquête menée d'abord par une organisation nationale et ne faisant appel que subsidiairement à une coopération internationale. Aussi longtemps que les faits relatifs à l'histoire de chaque nation ne seraient pas parfaitement connus, il serait vain de procéder à des analyses comparatives et l'histoire de chaque pays consitituerait elle-même un inextricable labyrinthe. On décida donc de dissoudre l'ancien Comité européen de recherches et de le remplacer par un Comité de direction (*Editorial Board*) dans chacun des principaux pays (ou par un seul directeur dans les petits pays). La tâche de ces Comités devait se concentrer, au moins pour l'instant, sur l'histoire économique et sociale de leur pays respectif.

La première démarche du Directeur général fut de choisir les membres de ces Comités de Direction dans chaque pays. Si le plan de la Dotation avait besoin d'une justification, il suffirait de montrer les listes des noms de tous ceux qui, hommes de science ou homme d'État, ont accepté la responsabilité de ces publications. Cette responsabilité est assez lourde, car elle implique l'adaptation du plan général aux conditions spéciales de chaque pays et à ses habitudes de travail. Le degré de réussite de l'entreprise dépendra du zèle avec lequel les collaborateurs de chaque nation accepteront d'y coopérer.

Une fois constitués les Comités de direction, un premier pas s'imposait pour la mise en train de notre histoire. Pas d'histoire sans documents. Avant tout il fallait rendre accessibles pour les recherches, dans la mesure compatible avec les intérêts de l'État, tous les documents de quelque importance relatifs à la guerre, locaux ou nationaux. Mais la constitution des archives est une lourde tâche qui appartient de droit aux gouvernements et autres détenteurs de ces documents historiques, non aux historiens ou économistes qui se proposent de les utiliser. C'est une obligation incombant aux propriétaires qui les détiennent pour le compte du public. Les collaborateurs qui se sont chargés de cette partie de l'Histoire de la Guerre ne pouvaient que se borner à un rôle d'enquêteurs, et en acceptant la situation telle qu'elle était, résumer leurs découvertes sous forme de guides ou de manuels bibliographiques ; et peut-être aussi, en procédant à une comparaison des méthodes employées, contribuer à faire adopter celles trouvées les plus pratiques. Tel a été dans chaque pays le point de départ de nos travaux quoiqu'on n'ait pas dans chaque cas rédigé sur ce point de monographie spéciale.

Pendant quelque temps il sembla qu'on ne pouvait dépasser cette première étape du travail limitée à la mise à jour des documents. Et

si notre plan avait comporté le dépouillement des seuls documents officiels, on n'aurait guère pu aller au-delà, car une fois certains documents catalogués comme « secrets », il y a peu de gouvernements assez courageux pour oser briser les scellés. Par suite, des mines de matériaux indispensables à l'historien lui restent inaccessibles, quoique leur publication ne puisse présenter bien souvent aucun inconvénient. Tant que l'état d'esprit né de la guerre pesait ainsi sur nos recherches et risquait de les entraver pendant bien des années encore, il fallait découvrir quelque autre solution.

Heureusement cette solution a pu se trouver grâce aux souvenirs et aux impressions personnelles, appuyées d'ailleurs sur des documents dignes de foi, de ceux qui au cours de la guerre ont participé à la direction des affaires ou qui, simples observateurs, mais favorablement placés, ont pu recueillir de première ou de seconde main une connaissance précise de certaines phases de la guerre et de leurs conséquences sociales. C'est ainsi qu'a pu être établi le plan d'une série de monographies historiques ou descriptives où les faits seront exposés, non à titre officiel, mais néanmoins de source autorisée, monographies qui se classent à mi-chemin entre le type des mémoires personnels et celui des rapports officiels. Ces monographies constituent le principal de notre œuvre. Elles ne sont pas limitées aux faits de guerre ni même à ses suites immédiates, car l'histoire de la guerre se prolongera longtemps après que celle-ci aura pris fin. Elles doivent embrasser aussi la période de « déflation » au moins assez pour permettre de se faire, sur les perturbations économiques dues à la guerre, un jugement plus sûr que ne le permettrait le seul examen des faits immédiatement contemporains.

Avec cette nouvelle phase du travail, la tâche des directeurs a pris un nouveau caractère. Le plan des monographies a dû être compris en raison des collaborateurs disponibles plutôt qu'en raison des matériaux existant comme c'est le cas dans la plupart des histoires, car les sources étaient aux mains des collaborateurs eux-mêmes. Ceci, à son tour, impliquait une nouvelle attitude à prendre en face du double idéal d'exactitude et d'objectivité auquel doit toujours tendre l'historien. Pour permettre à chaque collaborateur de donner toute sa mesure, il fallait éviter de l'enfermer dans le cadre d'un programme trop rigide : il fallait prévoir que les mêmes faits seraient présentés sur des plans différents et vus sous des angles variés, et que des événements y seraient compris qui ne rentrent pas strictement dans les limites de l'histoire. Il ne fallait même pas vouloir obtenir partout une stricte objectivité. On ne pouvait empêcher une certaine partialité, née des nécessités de la controverse et de la défense. Mais cette partialité même est dans bien des cas une partie intégrante de l'histoire, les appréciations des faits

par les contemporains étant aussi instructives que les faits mêmes sur lesquels elles portent. D'ailleurs le plan, dans son ensemble, est établi de façon que les monographies d'un même pays se contrôlent mutuellement ; là où ce ne serait pas le cas, nul doute que d'autres ouvrages parallèles, publiés dans les autres pays, ne puissent servir de correctif.

Outre ces monographies destinées à utiliser les sources, d'autres études sont en préparation ayant un caractère technique et limité, et portant sur des points précis d'histoire ou de statistique. Ces monographies ont, elles aussi, le caractère de travaux de première main, car elles enregistrent des faits recueillis assez près de leur source pour permettre des vérifications qui deviendraient impossibles plus tard. Mais d'autre part elles constituent aussi des applications de la méthode constructive par laquelle l'historien passe de l'analyse à la synthèse. Mais il s'agit d'une tâche difficile et longue et qui commence à peine.

On pourrait dire, pour caractériser les premières phases d'une histoire comme celle-ci, que l'on n'en est encore, suivant l'expression américaine, qu'à la « cueillette du coton ». Les fils emmêlés des événements restent à tisser pour fabriquer l'étoffe de l'histoire. Dans un travail constructif et créateur comme celui-ci, on peut être obligé de changer de plan et d'organisation.

Dans une entreprise qui implique une coopération aussi complexe et aussi variée, il est impossible d'établir, autrement que d'une façon très générale, la part de responsabilité des directeurs et des auteurs dans la rédaction des monographies. En ce qui concerne le plan de l'Histoire de la Guerre dans son ensemble et son exécution, c'est le Directeur général qui assume la responsabilité ; mais quant aux arrangements de détail et à la répartition des travaux entre les collaborateurs, c'est surtout l'affaire des Comités de direction et d'édition dans chaque pays, qui ont aussi à lire les manuscrits préparés sous leur direction. Néanmoins l'acceptation d'une monographie n'implique nullement l'approbation des opinions et conclusions qui s'y trouvent formulées. La Direction borne son rôle à s'assurer de la valeur scientifique des travaux, et à vérifier s'ils rentrent bien dans le cadre du plan adopté, mais les auteurs auront naturellement toute liberté de traiter les sujets à leur gré. De même aussi la Dotation, par le fait qu'elle autorise la publication de monographies, ne doit pas être considérée comme donnant son approbation aux conclusions qui s'y trouveront formulées.

C'est devant l'histoire seulement que la Dotation sera responsable : d'où résulte pour elle l'obligation de réunir et de présenter tous les faits et tous les points de vue aussi complètement et aussi exactement que possible, sans chercher à en éliminer aucun, dès qu'ils sont essentiels à l'intelligence générale de la guerre.

*
* *

La monographie de M. Pierre Renouvin n'a pas pour but de tracer un tableau complet des modifications que l'état de fait a provoquées, de 1914 à 1918, dans l'organisation des pouvoirs et des services publics. Le volume de M. A. Boutillier du Retail servira de guide à travers le dédale de « l'administration de guerre ». Le présent travail se borne, au contraire, à présenter les caractères essentiels et les traits généraux du « gouvernement de guerre », en se plaçant, non pas au point de vue du droit public, mais au point de vue de l'évolution historique. C'est pour répondre à ce programme que l'auteur a élargi le cadre chronologique de son étude, en esquissant les formes du régime démocratique à la veille du conflit et les tendances nouvelles qui sont nées de la guerre.

James T. Shotwell.

INTRODUCTION

Les transformations du gouvernement de la France pendant la guerre de 1914-1918 n'ont pas le caractère qu'elles présentent dans les Etats de l'Europe centrale, ou dans l'Empire britannique. Le régime des institutions politiques et administratives a conservé, en apparence, les traits de son aspect normal. Les exigences de la crise ont amené seulement des modifications, qui ont affecté l'esprit de la vie politique, mais qui en ont, dans l'ensemble, respecté la forme.

Le cadre de cette esquisse ne demande pas de longues explications. Dans quelle mesure la guerre a-t-elle modifié l'organisation de l'administration centrale, le régime des libertés traditionnelles, les rapports des pouvoirs publics ? Ces modifications étaient-elles prévues et définies, avant la guerre ? Ont-elles présenté le caractère de mesures exceptionnelles ; ont-elles disparu, en droit et en fait, au moment où la crise a pris fin ? Voilà les questions auxquelles j'essaie de répondre, sommairement, pour présenter le milieu dans lequel ont évolué les services que vont décrire les volumes de cette collection. Il était donc inutile de décrire ici les *détails* du fonctionnement de l'administration de guerre ; il ne fallait pas prétendre non plus à donner, sur chacun des points traités, une énumération *complète* des mesures adoptées, et des procédés employés. Le travail dont il s'agit n'est ni un sommaire de la législation de guerre, ni un tableau de l'activité des grands services publics. Ces indications auront leur place, pour la plupart, dans les monographies, confiées à des spécialistes, qui ont personnellement connu les services administratifs de guerre, et qui en ont eu la pratique.

Il ne faut donc pas se dissimuler ce qu'un essai de synthèse comme celui-ci a d'insuffisant ou d'artificiel. Les renseignements dont nous disposons sont très dispersés, les travaux rares encore (1). Chacun des sujets qu'aborde rapidement cette étude mériterait de longues recher-

(1) J'ai cité en note, au cours de cette monographie, la plupart de ces travaux, ceux au moins qui m'ont été le plus utiles.

ches. En matière d'institutions politiques ou administratives, ce n'est pas la décision légale qui importe le plus ; c'est l'application pratique, qui est souvent bien différente. Or, si les archives des services publics s'ouvrent en partie aux collaborateurs de la collection Carnegie, les documents essentiels de la Sûreté générale, de la Censure, du Grand Quartier général, par exemple, sont encore inaccessibles : sans eux, il n'est pas possible d'atteindre les motifs réels, et les répercussions exactes des modifications qui se sont produites dans l'organisation gouvernementale. Au moins, peut-on pressentir, que si l'on recherchait les motifs de telle ou telle mesure de principe qui paraît étrange ou obscure, bien souvent on trouverait à la base des questions de personnes, des préférences individuelles, et des conflits d'influence. Tel décret n'est parfois qu'un pavillon qui couvre un marchandage. Je ne veux pas dire que ce cas soit fréquent ; je ne prétends certes pas qu'il soit particulier à la France. En tout pays, l'histoire des institutions ne se sépare pas aisément de l'histoire politique. Ceci dit seulement, pour indiquer les lacunes d'une étude, qui voudrait ne pas se borner à une analyse juridique, qui voudrait indiquer l'évolution des institutions, et qui ne peut aujourd'hui dépasser le caractère d'un premier essai.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

L'organisation des pouvoirs publics et l'idée de guerre

I. *Les formes du régime démocratique*

En 1914, à la veille de la guerre, les formes du régime démocratique ont trouvé un état d'équilibre et de stabilité. Depuis les lois organiques et constitutionnelles de 1884 (1), il n'y a pas eu de modification importante dans l'administration et dans le gouvernement de la France. Trente ans ont passé sans que la République ait touché aux principes de son régime parlementaire, aux bases de son organisation administrative. Depuis la grande crise révolutionnaire, la France n'a pas connu d'aussi long repos.

*
* *

I. Le régime administratif (2) a conservé les cadres qu'avait fixés, après les vicissitudes de 1789 et de l'an III, la loi du 28 pluviôse an VIII : le département, l'arrondissement, la commune. Pendant tout le XIXe siècle, les organes mêmes n'ont pas changé : préfet et Conseil général, sous-préfet et Conseil d'arrondissement, Conseil municipal et maire. Mais, sous ces apparences immuables, il s'en faut que l'administration de la France soit restée identique. La loi de l'an VIII avait établi un régime de centralisation absolue. L'autorité des préfets et des maires, nommés par le pouvoir central, n'était pas limitée par l'expression de la volonté de la population. Les Conseils, qui les assistaient, n'étaient pas davan-

(1) Lois du 14-15 août 1884, portant révision partielle de la Constitution ; du 9-10 décembre, sur l'organisation du Sénat ; loi du 5-6 avril 1884, sur les Conseils municipaux.

(2) Il a paru nécessaire, bien que cette étude soit consacrée à l'organisation gouvernementale, de rappeler brièvement, surtout à l'usage des lecteurs étrangers, les principes de l'organisation administrative française.

tage appelés à représenter l'opinion des administrés ; eux aussi, ils étaient formés par le gouvernement qui en choisissait les membres. Il n'y avait pas alors de collaboration, si minime fût-elle, des citoyens à la gestion de leurs propres intérêts. Puis, peu à peu, par lentes étapes, la centralisation avait fléchi : les Conseils généraux et les Conseils municipaux avaient été recrutés par élection, depuis les lois de 1831 et de 1833. Leurs attributions avaient été étendues (1). Enfin, avec l'établissement de la République, de nouveaux progrès avaient été réalisés : à côté du préfet, depuis 1871, existe une délégation du Conseil général, la Commission départementale. Les maires, sauf à Paris, sont enfin désignés, depuis 1884, par l'élection.

Ainsi, par toute cette série de retouches, la rigueur des principes s'est adoucie : il ne faut pas que la persistance des noms et des cadres fasse illusion. Le régime administratif de 1914 ne ressemble plus guère à celui de l'an VIII.

Mais il y a encore beaucoup à faire pour organiser les libertés locales. Les réformes ont modifié la physionomie des Conseils, elles ont donné à l'autorité des maires un appui dans l'opinion publique ; elles n'ont pas touché — ou presque — au rôle du préfet. Les assemblées élues de la commune et du département étudient les questions relatives à la gestion des intérêts locaux, elles prennent des décisions ; elles votent un budget ; mais ces délibérations n'ont, par elles-mêmes, qu'une valeur relative : il faut, en bien des cas, que le représentant du pouvoir central, le préfet, intervienne, pour les approuver (2) et pour en assurer l'exécution. C'est le régime de la *tutelle* administrative, qui laisse au gouvernement les moyens de réfréner l'indépendance des assemblées locales et de diriger leur action.

Voici la commune : son Conseil municipal est appelé à régler « toutes les affaires » qui intéressent son territoire, — administration des biens communaux, construction et entretien des édifices communaux, direction des services municipaux. Mais, lorsque la délibération a été prise, le maire ne peut pas l'exécuter dès le lendemain ; il faut donner au préfet, représentant du gouvernement, le moyen d'exercer son contrôle. En principe, il suffit que la décision lui soit adressée ; si, dans le délai d'un mois, le préfet n'a pas fait opposition, le vote du Conseil municipal devient exécutoire. La délibération est donc « définitive », mais sujette à annulation. Précaution légitime, qui a pour but d'empêcher l'assemblée communale d'excéder ses attributions ou ses pouvoirs.

---

(1) Lois de 1836-1837 et de 1866-1867.

(2) Cette approbation est, en général, tacite. L'autorisation expresse n'est nécessaire que pour certaines affaires financières.

L'intervention du préfet ne peut pas être le fait d'un caprice ; elle doit être fondée sur une violation de la loi ou de la règle. Tel est le régime normal. Dans certains cas, pourtant, lorsqu'il s'agit d'affaires importantes qui peuvent affecter les intérêts pécuniaires des habitants — vote du budget communal, vente d'un bâtiment communal, emprunt — la tutelle est plus étroite. Pour que la délibération du Conseil municipal devienne définitive, il est nécessaire que le préfet lui donne son approbation *expresse* (1) ; parfois même, l'autorisation doit émaner du pouvoir législatif lui-même. Bien entendu, la surveillance du gouvernement central n'est pas limitée à cette simple approbation — expresse ou tacite — des délibérations prises par le Conseil municipal. Quand la décision reçoit son application, quand le maire, qui est chargé de l'exécuter, prend un *arrêté* pour réglementer le service des eaux ou les services d'assistance, le préfet peut encore intervenir, à tout instant, pour annuler l'arrêté, ou pour en suspendre l'exécution ; il peut se substituer au maire, si celui-ci refuse ou néglige de faire un acte que la loi lui prescrit d'accomplir. Nulle part, le gouvernement ne fait confiance aux habitants de la commune pour *régler* leurs propres affaires.

Voici le département : le Conseil général, qui a été élu au suffrage universel, est chargé par les concitoyens de l'administration de leurs intérêts. Il s'occupe de la création et de l'entretien des routes départementales, des chemins de fer d'intérêt local, des édifices départementaux ; il prend des mesures pour le fonctionnement des services d'assistance ; et pour tout cela, il vote un budget (2). Mais les décisions du Conseil général, comme celles du Conseil municipal, sont soumises à un contrôle administratif, qui, dans un délai de deux mois, peut entraîner un recours en annulation, si les lois ou les règlements n'ont pas été respectés ; quelques-unes de ces délibérations, celles qui concernent le budget par exemple, sont soumises à l'approbation expresse du gouvernement, qui donne son autorisation par décret. L'autorité de l'assemblée départementale se trouve d'ailleurs réduite encore par un autre procédé : elle ne peut agir sans la collaboration du préfet, qui est chargé de préparer le travail du Conseil et d'exécuter les décisions. Si le préfet ne soumet pas à l'assemblée telle ou telle affaire, le Conseil peut bien protester et réclamer ; il n'a pas le droit d'en délibérer. Il est vrai que, par contre, dans l'intervalle des sessions, la Commission départementale, désigné par le Conseil, contrôle la gestion financière du préfet et exerce une surveillance sur ses services.

---

(1) Les cas où une *approbation* est nécessaire sont énumérés par les articles 68, 115, 140, 151 de la loi de 1884.

(2) Dans cette esquisse générale, je néglige à dessein les attributions que possède le Conseil en matière fiscale.

A ce régime, qui était le résultat de réformes partielles et incomplètes, les partisans d'une « décentralisation » véritable ne ménageaient pas les critiques. Si l'on admet que le pays doive s'administrer lui-même, ne faut-il pas que le Conseil général choisisse lui-même un administrateur départemental, comme la commune choisit son maire ? Ne faut-il pas réduire le contrôle du gouvernement, en augmentant les pouvoirs de décision définitive attribués aux assemblées locales ? Les propositions de ce genre n'ont pas manqué, dans les trente années qui ont précédé la guerre mondiale. Mais l'organisation n'a pas subi de modification substantielle, tant on craignait de voir les assemblées locales empiéter peut-être sur les attributions du pouvoir central, ou aboutir à l'incohérence.

Ce n'est là qu'un aspect du régime administratif. Les intérêts propres à la commune ou au département ne dépassent pas des limites étroites : le fonctionnement d'un chemin de fer d'intérêt local, la construction d'une fontaine ou d'une école. Le maintien de l'ordre public, l'organisation de l'armée, la confection de l'outillage national, sont des questions d'intérêt commun, qui échappent nécessairement à la compétence des assemblées locales. C'est le gouvernement qui doit en décider. A ces services essentiels de l'Etat, s'ajoutent d'autres services, qui pourraient, à la rigueur, rester livrés à l'initiative locale, mais qui, dans l'état de nos mœurs, font partie intégrante des attributions du pouvoir central : le régime des transports, des mines, des forêts ; les institutions d'enseignement, par exemple. En pratique, ces intérêts sont devenus communs à tout le pays : c'est donc le Parlement qui s'occupe de ces questions ; ce sont les ministres qui dirigent ces services. Sous leur autorité, le préfet dans le département, le maire dans la commune sont chargés d'exécuter leurs décisions. Le préfet surveille les opérations de recrutement, il dirige l'administration de la grande voirie, la police, les services pénitentiaires, il nomme un grand nombre d'agents subalternes : instituteurs, facteurs. Le maire exécute les « mesures de sûreté générale », il est officier de l'état-civil ; il assure enfin le bon ordre dans la commune, sous la surveillance du préfet (1).

Or l'étendue des services assurés par l'Etat tend à croître dans les années qui précèdent la guerre de 1914. Les interventions de la loi, au nom du pouvoir de police, se développent ; elles réglementent de plus en plus étroitement les conditions du travail ; l'exploitation d'une partie du réseau ferré par l'Etat aboutit au rachat du réseau de l'Ouest, en 1908 ; l'organisation de la prévoyance n'échappe pas davantage à l'intervention administrative. Ce sont donc de nouveaux services publics qui nais-

(1) Ces attributions sont définies par l'art. 92 de la loi municipale.

sent, de nouveaux fonctionnaires qui émargent au budget. Et, malgré les protestations de certains économistes, l'opinion publique accepte en somme cet envahissement, bien qu'elle se plaigne souvent des formalités administratives et de leurs lenteurs.

C'est ainsi que, sans apporter encore, l'une ou l'autre, une réforme de nos institutions et de nos pratiques administratives, deux tendances existent, qui se manifestent à la veille de la guerre : Décentralisation ! dit-on ici. Laissons aux Conseils généraux, aux Conseils municipaux une initiative plus grande, un domaine d'action plus large ; évitons que l'autorité du gouvernement ou de ses représentants directs ait à intervenir sans cesse dans la vie du département et de la commune. Faisons confiance aux intéressés eux-mêmes pour la conduite de leurs affaires, au lieu d'étouffer leurs velléités sous le poids d'une tutelle excessive.

Là, c'est un autre mot d'ordre : Etatisme ! Développons le contrôle de la loi et de l'administration sur de nouveaux domaines ; rappelons-nous que c'est à l'Etat seul qu'il faut faire confiance, lorsqu'il s'agit de grands intérêts généraux ; méfions-nous de l'initiative privée, qui souvent a des mobiles égoïstes.

Et, sans doute, ces deux tendances peuvent se développer côte à côte, puisqu'elles opèrent dans des domaines différents. Ne peut-on pas concevoir que l'intervention administrative étende son champ d'action, mais que le gouvernement, au lieu d'établir des règles uniformes pour tout le territoire, laisse aux assemblées locales le soin d'adapter les principes de l'organisation générale aux besoins particuliers des régions et des villes ?

II. Le régime constitutionnel a été défini par les lois de 1875, et les modifications de détail votées en 1882-1884. Les cadres et les organes ont un air de jeunesse, lorsqu'on les compare aux cadres et aux organes de l'administration. Pourtant, la Constitution de 1875 est dominée, elle aussi, par les souvenirs historiques. Elle porte la marque d'une série d'hésitations qui se poursuivent depuis le début du XIXe siècle ; entre les tendances opposées qui se partagent alors l'opinion publique, et les théoriciens, elle a le caractère d'un compromis.

Les actes constitutionnels qui ont fondé la République parlementaire sont l'œuvre d'une assemblée où dominaient les tendances monarchistes. L'échec de la tentative de restauration, en 1873, ne permettait pas à la majorité de réaliser son désir : il fallait bien pourtant mettre fin au régime provisoire qui existait depuis le 4 septembre 1870. Mais l'Assemblée nationale ne croyait pas que son œuvre durerait bien longtemps. Sans se soucier de prendre parti sur le fond des grands problèmes constitutionnels, elle a adopté des solutions transactionnelles.

Elle veut un pouvoir exécutif pourvu d'attributions très étendues. Le président de la République promulgue les lois, et il peut, « par un message motivé », demander aux Chambres « une nouvelle délibération ». Il négocie et ratifie les traités et il en donne connaissance aux Chambres « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent » ; les traités de paix, de commerce, les traités « qui engagent les finances de l'Etat » ou qui entraînent une modification territoriale, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres ; mais les traités d'alliance peuvent n'être pas communiqués au Parlement. Ainsi, le président de la République est, théoriquement, le maître de la politique extérieure. C'est lui qui dispose de la force armée. Enfin, s'il entre en conflit avec le Parlement, la Constitution lui donne le droit de dissoudre la Chambre, à condition qu'il soit d'accord avec le Sénat. Les pouvoirs qu'il possède, en principe, sont au moins égaux à ceux d'un monarque constitutionnel.

Mais d'autres dispositions viennent corriger et limiter cette autorité. L'Assemblée nationale, après avoir constitué un pouvoir exécutif fort, le subordonne au pouvoir législatif. C'est par les Chambres réunies que le président est élu ; c'est d'elles qu'il tient son pouvoir, et non pas du peuple ; comment pourrait-il prétendre représenter, en face du Parlement, la volonté nationale ? C'est par les ministres qu'il agit ; il ne peut faire un seul acte qui ne soit contresigné par l'un d'eux ; et sans doute ces ministres, il les choisit ; mais comme ils sont « responsables » devant les Chambres, comment le président pourrait-il maintenir en fonctions, contre la volonté du Parlement, ceux qui servent sa politique personnelle, à moins de recourir à la procédure de la dissolution ?

C'est dans le même esprit que la Constitution de 1875 aborde l'organisation des Chambres. La Chambre des députés et le Sénat ont des pouvoirs presque symétriques. Les membres de l'une et de l'autre assemblée participent à l'initiative et à la confection des lois. La Chambre possède pourtant, en matière budgétaire, une prérogative : c'est devant elle que les lois de finances doivent être présentées d'abord. Le Sénat, d'autre part, peut être constitué en Cour de justice pour juger le président de la République ou les ministres, et pour connaître des attentats contre la sûreté de l'Etat. Mais les rédacteurs des actes constitutionnels, en créant deux Chambres, ont surtout l'intention de donner à l'une d'elles un rôle de régulateur. Comment vont-ils y réussir ? Au suffrage universel direct, qui désignera les députés, ils vont opposer pour l'élection des sénateurs, un suffrage indirect, en réservant le droit de vote aux conseillers généraux, aux conseillers d'arrondissement, aux délégués élus par les Conseils municipaux.

Encore cette combinaison indécise, où s'équilibrent des tendances contradictoires, se garde-t-elle de définir exactement tous les pouvoirs.

Inutile d'y chercher une règle pour l'institution des ministères : l'existence d'un président du Conseil des ministres n'est même pas prévue. Inutile de lui demander une définition des droits du Parlement, et de ses pouvoirs de contrôle à l'égard de l'exécutif, une organisation du régime électoral. Les textes de 1875 ne sont, au vrai, qu'une esquisse, une « table des matières », a dit un de nos juristes.

Il n'est donc pas étonnant que la République parlementaire se soit transformée par la pratique ; et il n'est pas inutile de montrer le sens général de ces modifications.

Le fonctionnement du régime a d'abord constamment réduit l'autorité du président de la République. Après la tentative du 16 mai 1877 et l'échec du maréchal de Mac-Mahon, la « dissolution » a pris, aux yeux de l'opinion publique et du Parlement, une allure de coup d'Etat, et les présidents successifs ont renoncé à exercer ce droit constitutionnel, seul procédé qui pourrait leur permettre de résister un moment à la Chambre des députés. A côté du chef de l'Etat, un nouveau pouvoir est né, qui n'est pas inscrit dans la constitution, c'est l'institution du Conseil de cabinet et du président du Conseil. Le texte constitutionnel dit « les ministres » ; il n'indique pas que l'un d'eux puisse avoir une autorité sur ses collègues : c'est le président de la République qui dirige naturellement les délibérations des ministres assemblés. Mais la *solidarité* ministérielle allait bien vite conduire à une pratique toute différente. Puisque les ministres étaient « solidairement » responsables devant les Chambres, il leur fallait un chef, qui les représentât à la tribune. Or le président de la République est placé, par la constitution, en dehors des luttes parlementaires : il n'est pas « responsable » ; il n'a pas le droit de prendre part aux débats. Comment les ministres auraient-ils évité de se grouper autour de l'un d'entre eux ? Celui-là, ce président du Conseil, devient presque aussitôt le chef réel du gouvernement : c'est lui qui, dans la pratique, choisit ses collaborateurs, lorsque le chef de l'Etat l'a désigné pour « former le ministère » ; c'est lui qui, en dehors du Conseil des ministres, peut convoquer et présider le « Conseil de cabinet », auquel le président de la République n'assiste pas ; c'est lui qui exerce en partie les prérogatives que la Constitution accordait au chef de l'Etat : négociations, nominations. Entre les deux « présidents », qui donc est le subordonné ? n'est-ce pas le président de la République qui cédera, puisqu'il ne peut pas former un nouveau ministère si la majorité parlementaire s'apprête à lui refuser sa confiance ?

« Je suis la reine d'Angleterre », disait à M. Raymond Poincaré le président Félix-Faure (1).

---

(1) Lettre de M. Raymond POINCARÉ au *Temps*, 9 août 1920.

Le rôle personnel du chef de l'État dépend donc surtout de l'autorité morale qu'il possède. Dans le Conseil des ministres, il peut exercer une influence, s'il connaît les grandes questions d'intérêt général, et s'il sait maintenir les traditions. Dans le choix d'un nouveau ministère, il peut faire accepter un homme de second plan, qui soit dévoué à sa politique ; il a le moyen d'écarter du pouvoir, au moins pendant quelque temps, un homme dont le séparent des inimitiés personnelles. Et ce n'est pas négligeable. Mais il suffit que les circonstances l'obligent à appeler à la tête du ministère un président énergique et autoritaire pour que sa propre influence soit à peu près annihilée.

Le jeu des institutions parlementaires, d'autre part, a accentué la subordination du pouvoir exécutif au pouvoir législatif. La responsabilité du gouvernement devant les Chambres est devenue l'occasion d'une intervention constante des parlementaires dans l'activité administrative. Par la question, par l'interpellation, le ministre est sous la menace d'un débat public. Par les investigations des commissions — et surtout de la commission du budget — le Parlement surveille le détail de sa gestion. La pratique constitutionnelle favorise ces empiètements. Ils aboutissent à une ingérence continuelle du député, du sénateur, dans les nominations de fonctionnaires de leurs circonscriptions. Souvent, le préfet, agent du gouvernement, est le serviteur des hommes politiques de son département.

Mais la « responsabilité » des ministres entraîne aussi l'instabilité du gouvernement. Il suffit que, sur la moindre affaire, le cabinet ne soit pas suivi par la majorité pour qu'il abandonne le pouvoir. Les assemblées se plaisent à faire sentir leur autorité, et la règle de la solidarité ministérielle devient tyrannique. Les ministères défilent sans cesse devant l'opinion publique, étrangère à cette « politique ». Ce sont les Chambres qui dirigent, ou qui tendent à diriger l'activité de l'État : entre les chefs des services publics, chargés de l'exécution pratique, et les parlementaires, qui multiplient les suggestions et les impulsions, les ministres qui passent n'ont pas le loisir de faire une œuvre.

Tandis que le président de la République est obligé de céder devant le président du Conseil, et de demander le contre-seing d'un ministre pour chacun de ses actes, l'équipe ministérielle est contrainte, non pas seulement de se plier à la volonté du Parlement — ce qui serait légitime — mais de subir les empiètements du pouvoir législatif.

« La Constitution de la France », disait un préfet mécontent, « pèche plutôt par ce qu'elle ne dit pas et laisse faire... », « l'arbre n'est pas mauvais, c'est la greffe. » Les usages et les pratiques, qui se développent depuis 1875 et qui atteignent, à la veille de la guerre, leur plein épanouissement, sont dominés par le désir d'assurer la prépondérance des Chambres ;

mais ils tendent à énerver le pouvoir exécutif et à compromettre la continuité de vues nécessaire à la politique nationale.

***

C'est donc au principe de la souveraineté nationale qu'il faut revenir sans cesse pour comprendre les traits fondamentaux du régime administratif et gouvernemental de la France. La volonté de la majorité s'exprime dans le suffrage universel. Dans la vie nationale, elle domine le pouvoir exécutif ; dans la vie régionale et locale, elle fait de moindres progrès ; pourtant les conseils élus collaborent à la gestion des intérêts sociaux et économiques, limitent et contrôlent l'autorité du préfet. Voilà le schéma théorique de l'État démocratique.

Mais la vie politique de la France repose, au delà de ces principes, sur des bases plus larges et plus profondes : ce sont les droits individuels, proclamés en 1789. En face de l'autorité de l'État, le citoyen veut avoir des garanties de liberté : aucun régime n'a osé les méconnaître ouvertement. La Constitution de 1852 elle-même les reconnaissait et les confirmait, quitte à les violer en pratique. Et ces libertés font si bien partie du droit public français que les lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas cru nécessaire de les rappeler expressément. Mais la IIIe République les a consacrées. La loi du 29 juillet 1881 a organisé la liberté de la presse ; la loi du 22 mars 1884 a fixé le statut des syndicats professionnels ; la loi du 27 juillet 1875 a étendu la liberté de l'enseignement aux établissements d'enseignement supérieur.

A toutes ces règles qui protègent la liberté de l'individu contre l'autorité de l'État, le développement de la jurisprudence administrative apporte l'appui pratique indispensable. Si l'agent du pouvoir excède ses droits, s'il ne respecte pas la loi, le recours est possible devant un tribunal spécial. Certes, ce n'est pas la IIIe République qui a créé le *Conseil d'État* ! Mais c'est sous le régime démocratique que le haut tribunal administratif a élargi sa doctrine et son action, qu'il est devenu l'instrument de contrôle de la bureaucratie, et qu'il a admis toujours plus aisément les recours pour excès de pouvoir.

Les libertés publiques deviennent une réalité.

II. *Les modifications prévues pour le cas de guerre*

Mais la guerre ne s'accommode pas de la liberté. Dans la détresse de l'État, l'individu passe à l'arrière-plan. Le respect des droits traditionnels implique des ménagements et de larges tolérances. La guerre

exige la discipline stricte et l'obéissance prompte ; le pouvoir central a besoin de sentir sous sa main une nation docile, animée d'un esprit d'union. L'augmentation de l'autorité gouvernementale est le corollaire de la crise.

« La guerre », écrivait Alexis de Tocqueville, « ...ne peut manquer d'accroître immensément les attributions du gouvernement civil ; elle centralise presque forcément dans les mains de celui-ci la direction de tous les hommes et l'usage de toutes les choses (1) ».

Ce sont de vieilles vérités. Les rédacteurs de la Constitution de 1875 n'y ont pourtant pas songé : ils n'ont pas prévu une organisation des pouvoirs publics pour le cas de guerre. Aussi les mesures inscrites dans la loi française, et destinées à être appliquées pendant la crise, étaient-elles éparses et fragmentaires : elles avaient un objet très limité et n'abordaient pas les grandes questions administratives ou gouvernementales ; elles ne touchaient pas aux relations normales du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Le gouvernement trouve d'abord, dans la législation, le moyen de maintenir l'ordre à l'intérieur, d'une façon plus rapide et plus efficace : c'est le régime de l'*état de siège politique*, organisé par la loi du 9 août 1849, et complété par la loi du 3 avril 1878. L'état de siège peut être déclaré « en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ». Pour l'établir, il faut une loi. Si les Chambres ne sont pas réunies, la mesure peut être prise par un décret : mais le Parlement se réunit de plein droit deux jours après pour en délibérer.

La déclaration de l'état de siège a pour résultat de suspendre en partie les garanties de la liberté individuelle. L'autorité militaire peut faire des perquisitions au domicile des citoyens, exiger la remise des armes et des munitions, interdire les publications qu'elle juge de nature à provoquer le désordre. La répression s'aggrave aussi : la population civile peut être soumise à la juridiction des tribunaux militaires, lorsqu'il s'agit de crimes ou de délits qui intéressent la sûreté de l'État ou la force de l'armée. Or, devant le Conseil de guerre, les garanties que possède d'ordinaire le prévenu sont restreintes ; les peines, plus sévères ; la procédure, plus rapide. L'ordre public y trouve son compte ; mais que devient la liberté de l'individu ?

Ce régime d'exception entraîne encore d'autres conséquences. Pour exercer tous les pouvoirs de police — pouvoirs spéciaux et pouvoirs normaux — le gouvernement s'adresse aux militaires. Ce n'est plus le préfet qui est chargé de maintenir l'ordre, c'est le général commandant

(1) *La Démocratie en Amérique*, t. III, p. 452.

la région militaire ; ce n'est plus le maire qui peut prendre des arrêtés pour la police municipale, c'est le commandant de Place. Sans doute, ces officiers auront-ils plus d'énergie, plus de vigueur que les fonctionnaires civils ; sans doute aussi seront-ils moins embarrassés par des considérations de politique locale ou d'amitiés personnelles. La loi, d'ailleurs, en leur donnant le droit d'exercer cette autorité, ne les oblige pas à en prendre toute la charge (1). Le maire, par exemple, conserve les pouvoirs de police dont les militaires ne l'ont pas *expressément* dessaisi.

En accordant au pouvoir exécutif ces droits exceptionnels, la loi de 1878 avait eu grand soin d'en limiter l'application, car le Parlement, si peu de temps après les événements du 16 mai, tenait à prendre ses précautions contre un acte arbitraire du président de la République : on voulait voir *énumérer*, dans le texte législatif, les départements soumis à l'état de siège, car on n'imaginait pas que tout le territoire pût y être astreint. On exigeait que la durée de ce régime fût fixée, sans que le gouvernement pût la prolonger à son gré. Les Chambres, pensait-on, resteraient en session pendant toute la période où l'état de siège existerait : « Il est bon que le pouvoir législatif soit là pour surveiller l'usage que le pouvoir exécutif fera de ses prérogatives extraordinaires. »

Dans le cadre de ces décisions générales, le gouvernement avait préparé, pour les appliquer en cas de guerre, au moins deux mesures particulières, qui se rattachent à ce pouvoir de police, à ce régime d'état de siège. L'une avait pour but de renforcer le personnel de la police locale, en faisant appel aux habitants eux-mêmes, c'était l'organisation des *gardes civils* ; l'autre devait avoir pour résultat, au moment où commencerait la mobilisation, de mettre hors d'état de nuire certains éléments de trouble, c'était l'institution fameuse du *Carnet B.*

Les gardes civils devaient être une sorte de garde nationale. Pour maintenir l'ordre, surtout dans les grandes agglomérations, l'autorité pourrait former un corps de volontaires, qui recevraient une solde, un insigne, une arme, et qui seraient placés sous les ordres directs, non pas du maire, mais du préfet. Indirectement, en régime d'état de siège, ces « gardes civils » pourraient donc recevoir les ordres de l'autorité militaire. C'est en août 1913 que cette organisation avait été esquissée, communiquée aux préfets par une circulaire et annoncée aux maires. Un décret avait été signé le 7 janvier 1914 ; mais, au moment où allait éclater la guerre, il n'avait pas encore été publié au *Journal Officiel.*

---

(1) Seuls les pouvoirs exceptionnels énumérés ci-dessus (perquisitions, remise des armes, etc.) appartiennent en propre à l'autorité militaire, qui ne peut, en aucun cas, en laisser la responsabilité aux autorités civiles. Cf. MINISTÈRE DE LA GUERRE. *Instruction réglant l'exercice des pouvoirs de police de l'autorité militaire sur le territoire national en état de siège* (octobre 1913), art. 8. (Jusqu'au jour de sa mise en application, cette instruction devait rester secrète.)

En prévision de troubles possibles lors de la mobilisation, le gouvernement avait fait établir, par les services du ministère de la guerre et du ministère de l'intérieur, une liste des individus qui pouvaient être considérés comme dangereux pour la défense nationale, les uns parce qu'ils étaient suspects de se livrer à l'espionnage, les autres parce qu'ils appartenaient à des groupements antimilitaristes : c'est à cette liste que l'on donnait le nom de *Carnet B*. Elle comprenait, au 25 juillet 1914, 2.501 noms. Tous ces individus devaient, en principe, être arrêtés au moment où serait décrétée la mobilisation générale. Encore cette mesure exceptionnelle rencontrait-elle, parmi ceux-là même qui devaient l'exécuter, bien des objections ; au dernier moment, ces objections paraîtront décisives.

La loi prévoyait aussi que le gouvernement pourrait user, en cas de guerre, d'une autre prérogative importante : le droit de réquisition. L'armée ne peut pas vivre sans prendre sur place les ressources dont elle a besoin. Pour prévenir les difficultés qui s'étaient produites pendant la guerre de 1870-1871, une loi du 3 juillet 1877, complétée par des textes postérieurs, avait fixé le procédé et réglé le droit à indemnité. Les officiers, chargés du service du ravitaillement ou de l'intendance, indiquent au maire les denrées qu'ils exigent et lui remettent un ordre écrit ; c'est le maire qui répartit la charge entre les habitants et qui leur délivre les certificats, pour servir de base au remboursement. Mais ce régime d'expropriation, dans l'esprit de la législation antérieure à la guerre de 1914, s'exerce uniquement *au profit de l'armée*. Il n'est pas question de l'utiliser pour les besoins de la population civile, ou d'en confier l'exercice à des fonctionnaires civils. La réquisition est un acte militaire. Dans ce domaine, comme dans tous les autres, apparaît le souci de limiter au minimum les exceptions que l'état de guerre apporte nécessairement aux droits de chacun.

Il existe pourtant un service public qui, en temps de guerre, doit être immédiatement et entièrement à la disposition du gouvernement : c'est le service des chemins de fer. Dès le premier jour de la mobilisation, les réseaux passent sous les ordres de l'autorité militaire. Tout le personnel est militarisé. L'importance du fonctionnement des transports pour le succès de la mobilisation et de la concentration d'abord, et ensuite pour le ravitaillement de l'armée en campagne, imposait cette solution. A cet égard au moins, les mesures prises en vue de l'état de guerre étaient assez précises et complètes pour qu'elles aient pu être appliquées telles quelles, pendant la plus grande partie des hostilités.

Enfin, pour définir les droits et les pouvoirs du gouvernement en

temps de guerre, il avait bien fallu se préoccuper de fixer le statut du haut commandement de l'armée. Le président de la République « dispose de la force armée », dit la Constitution de 1875. Il aurait même le droit d'exercer le commandement, s'il en avait la volonté et les aptitudes. En pratique, il le délègue. C'est ici que la difficulté commence. Sans doute, le gouvernement ne veut pas et ne peut pas abdiquer la conduite de la guerre ; c'est lui seul qui peut décider des buts à poursuivre ; c'est lui seul qui peut assurer la direction *politique* des opérations militaires, qui sont liées au jeu des alliances et aux négociations diplomatiques. Le Conseil des ministres tout entier sera donc appelé à prendre cette responsabilité : le ministre de la guerre, qui d'ailleurs, le plus souvent, n'est pas un militaire, ne possède pas d'autorité propre, en dehors du cabinet et du président de la République. La conduite des opérations elles-mêmes, sur le terrain, appartiendra naturellement au général désigné par le gouvernement. Le principe paraît simple.

L'application est difficile. Le pouvoir civil, qui donne les directives, restera-t-il étranger à la préparation des opérations ? Pourra-t-il examiner les plans conçus par le commandement et les apprécier ? Ou s'en remettra-t-il complètement aux chefs militaires ? Les généraux réclament une entière liberté : le secret des opérations, la rapidité des ordres, la vigueur de l'exécution sont incompatibles, disent-ils, avec un système de discussion, où domineraient les incompétences. Mais le gouvernement a pourtant le droit de voir clair ; il a le devoir d'exercer un contrôle sur ceux qui ont entre leurs mains le sort du pays ; peut-être même l'intervention d'un homme d'État, doué tout simplement de « bon sens et d'esprit critique », n'est-elle pas inutile pour faire contrepoids aux préjugés professionnels. Et c'est ici seulement la première difficulté ; en voici une autre : le gouvernement, en la personne du ministre de la guerre, prend, en temps de paix, les mesures nécessaires pour la préparation de la lutte ; il organise le ravitaillement ; il veille à la fabrication du matériel et des munitions. Il est assisté pour cela par un comité consultatif, le Conseil supérieur de la guerre. Dans quelle mesure le ministre va-t-il conserver ces attributions en temps de mobilisation ? Le commandement des armées prendra la direction d'une partie de ces services ; il faut donc déterminer d'avance la répartition des pouvoirs. Enfin, si les opérations se développent sur plusieurs théâtres séparés, la coordination des mouvements, la répartition des effectifs entre les fronts, seront-elles assurées par le gouvernement lui-même ? ou bien en chargera-t-il un « généralissime » ?

Ce ne sont pas là seulement des problèmes techniques. La représentation nationale ne veut pas rester étrangère à leur solution. Aux arguments de ceux qui invoquent les bienfaits d'un commandement mili-

taire unique, doté d'une liberté d'action aussi large que possible, s'opposent des objections d'ordre politique : la République n'a jamais cessé de craindre la dictature. Volontiers, le pouvoir législatif tendrait à exercer un contrôle direct sur les actes du haut commandement. A la veille de la guerre, il y avait dans l'armée des hommes pour dénoncer le danger de ce contrôle et pour en redouter l'application (1).

Ces préoccupations avaient eu leur écho au Parlement. En 1911, le ministre de la guerre, le général Goiran, avait déclaré à la tribune du Sénat que la direction de la guerre devait appartenir au gouvernement, assisté des conseils techniques d'un chef d'état-major général. Aux armées il n'y aurait donc pas de généralissime. Les commandants en chef des différents théâtres d'opérations seraient sous les ordres immédiats du ministre de la guerre.

A cette conception, que le ministre s'était bien gardé de préciser, des députés, qui appartiennent à tous les partis, viennent opposer les plus vives critiques. Le 23 juin, l'amiral Bienaimé, le général Pédoya insistent sur la nécessité d'établir l'unité de commandement. M. André Hesse défend l'institution du généralissime : « Nous avons toujours cru, dit-il, que dès le début des hostilités, tout le monde, *y compris le ministre et le gouvernement*, s'inclinerait devant l'autorité d'un chef suprême, désigné à l'avance... » A l'entendre, le ministre de la guerre doit être uniquement le chef des services d'approvisionnement et d'information. « Vous voulez faire un empereur ! » lui crie l'extrême-gauche, et un député socialiste jette dans le débat le souvenir du 18 brumaire. C'est bien l'objection politique qui domine la discussion, et qui détermine les résistances.

Ce n'est pas elle pourtant qu'invoque, dans sa réplique, le général Goiran ; mais la direction générale des armées « dépasse les forces humaines », dit-il : « j'estime qu'il est impossible à un seul homme de commander toutes les armées françaises. » Bien entendu il refuse de donner des détails : affaire « secrète » ; mais il affirme nettement son principe : « La coordination des opérations des divers théâtres appartient au ministre de la guerre et au gouvernement. » Alors la majorité de la Chambre l'abandonne.

C'est pourtant cette solution qu'adopte, après deux efforts d'organisation partielle (2), le décret du 28 octobre 1913, qui règle la « conduite des grandes unités : chaque « théâtre d'opérations » aura un chef ; l'unité sera assurée par le pouvoir exécutif responsable. « Le gouvernement

---

(1) Commandant Mordacq, *Politique et stratégie dans une démocratie*, Paris, Plon, 1912.

(2) Décret du 28 juillet 1911, puis décret du 20 janvier 1912, qui se préoccupent surtout d'organiser en temps de paix les services de l'état-major général. *Cf.* A. Millerand, *Pour la défense nationale*, Paris, 1913, p. 109 et suiv. De plus un décret du 14 juin 1913 avait prévu la constitution d'un Conseil supérieur de la Défense nationale, c'est-à-dire d'une réunion périodique des ministres intéressés, dont le travail serait préparé par une Commission d'études.

désigne l'adversaire *principal* contre lequel doit être dirigée la plus grande partie des forces nationales. Il répartit en conséquence les moyens d'action et les ressources de toute nature, et les met à l'*entière disposition* des généraux ou amiraux chargés du commandement en chef sur les divers théâtres d'opérations (1). »

Mais la prépondérance du pouvoir civil — qui s'affirme ainsi dans la doctrine politique à la veille de la guerre — ne doit pas faire obstacle à la liberté d'action des chefs militaires. Aussi, comme on s'imagine que les opérations seront un mouvement presque ininterrompu, comme on se plaît à croire que l'armée en campagne formera un organisme mobile à travers des territoires qu'elle ne fera que traverser, on s'applique à donner aux quartiers généraux les moyens nécessaires pour ravitailler, pour administrer, pour maintenir l'ordre. Les « services » de l'armée s'étendent aux dépens des attributions normales du ministère de la guerre. Le règlement sur le service en campagne, du 2 décembre 1913, porte en effet que, dès le début de la guerre, une ligne de démarcation sera tracée entre la « zone de l'intérieur », soumise à l'autorité du ministre de la guerre, et la « zone des armées », placée sous l'autorité du commandement : les commandants d'armée reçoivent du ministre une délégation de ses pouvoirs administratifs. Les services du ravitaillement, des chemins de fer, le service de santé, sont ainsi placés, dans la zone des armées, sous la direction du général qui commande les troupes en campagne.

***

Telles étaient les modifications principales qui, dans l'esprit du législateur, devaient pourvoir aux nécessités de l'état de guerre. Ni l'organisation administrative, ni les rapports des pouvoirs publics n'avaient fait l'objet de mesures spéciales. Le fonctionnement des Conseils municipaux et des Conseils généraux pourrait-il continuer selon les règles normales ? Le régime parlementaire pourrait-il s'exercer comme à l'ordinaire ? La constitution des ministères aurait-elle à subir des modifications ? La loi n'avait rien prévu, rien organisé. En somme, le programme se ramène simplement à ceci : Favoriser, sous le contrôle du gouvernement, les initiatives des services militaires, qui vont satisfaire aux besoins de l'armée et assurer le maintien de l'ordre, en même temps qu'ils auront à porter la responsabilité des opérations de guerre. Les règles de l'administration doivent subsister dans leurs lignes générales ;

(1) C'est le vice-président du Conseil supérieur de la Guerre, chef d'état-major général, qui prend le commandement du « groupe principal » des armées. Un premier sous-chef reste à Paris pour assister le ministre.

mais le personnel change. En faisant appel à des hommes qui, par toutes les habitudes de leur vie, doivent avoir acquis des qualités d'énergie, le gouvernement entend évidemment modifier l'esprit des règlements en vigueur, dans l'intérêt d'une discipline plus stricte, que n'embarrassera pas le souci permanent de la légalité.

III. *Les vues relatives au « gouvernement de guerre »*

Si le problème de l'adaptation des pouvoirs publics à l'état de guerre n'avait pas reçu une solution plus complète, ce n'est pas faute de suggestions et d'initiatives. En 1887, les déclarations du général Boulanger (1), qui prétendait astreindre, en cas de guerre, députés et sénateurs mobilisables à renoncer à leur mandat, avaient posé nettement le problème. Le devoir militaire doit-il primer le devoir politique ? Selon que l'on opte pour ou contre, toute l'activité des Chambres en temps de guerre pourra se trouver transformée. Les projets ne manquent pas, mais la volonté. Sans doute, la guerre — on le sait bien — fera plier les habitudes parlementaires et les règles constitutionnelles ; il serait sage de prévoir ces modifications, de les réglementer ; mais en pleine paix, le Parlement, le gouvernement même, ne peuvent pas changer leur état d'esprit. Ils hésitent à ouvrir un débat qui, tout de suite, mettrait en cause les bases de l'organisation politique ; si d'aventure ils s'y résignaient, ils feraient œuvre arbitraire : en temps de calme, il n'est pas possible de faire abstraction des principes et des théories ; en temps de crise, ces obstacles-là s'effacent d'eux-mêmes. Les règles que l'on voudrait tracer à l'avance risqueraient fort de ne pas répondre aux nécessités pratiques. Il y a des problèmes qui « gagnent à n'être posés qu'au moment où il faut les résoudre ». C'est à cette tendance qu'ont obéi les pouvoirs publics français, pendant les années qui ont précédé la guerre.

Pourtant il y avait, dès 1890, une base de discussion toute prête : M. Eugène Pierre, avec toute l'autorité que lui donnaient sa compétence et sa situation, esquissait, en deux brochures (2), un projet d'organisation du pays en temps de guerre. Il ne se faisait pas grande illusion sur le sort des libertés publiques. Les manifestations de l'opinion, selon lui, seraient soumises à un régime rigoureux. Pas de publication sans l'autorisation préalable de l'autorité militaire ; pas d'article, dans les journaux,

---

(1) En réponse à une question du comte de Martinprey, 15 février 1887. Cf. Mermeix, *Au sein des Commissions*, p. 3 et 4, mais cette thèse n'avait eu aucun succès. Le 21 mars 1888, le rapporteur de la loi de recrutement au Sénat, le général Deflis disait, au contraire : « Même en cas de guerre — surtout en cas de guerre — la représentation nationale doit rester intacte. »

(2) *L'organisation intérieure du pays en cas de guerre* ; et *Du pouvoir législatif en cas de guerre*, Paris, 1890.

au sujet des opérations militaires ou des négociations diplomatiques. La presse serait alimentée par les communiqués officiels.

Le fonctionnement de l'administration locale serait assuré dans des conditions toutes particulières. Dans le département, le Conseil général se séparerait, après avoir remis ses pouvoirs à la Commission départementale ; dans la commune, le gouvernement pourrait nommer, par décret, des « délégués spéciaux », si le Conseil municipal n'avait plus assez de membres pour délibérer normalement. Le jeu des élections locales se trouverait donc interrompu.

Le Parlement même s'effacerait. Les députés ou sénateurs, qui étaient d'âge mobilisable, rejoindraient leur corps. La Chambre désignerait une commission de 286 membres ; le Sénat, une autre de 153 membres, qui collaboreraient avec le pouvoir exécutif. Le gouvernement aurait le pouvoir de légiférer par décret, après avoir demandé pour chaque texte l'avis des deux commissions. Le droit d'interpellation serait suspendu. Ce n'était là qu'un simple projet personnel ; il avait le mérite de montrer des difficultés et des solutions. Les propositions postérieures ne se sont pas fait faute de s'en inspirer (1).

Cette année-là, précisément, apparaissent les premiers projets dus à l'initiative parlementaire. L'un (2) propose franchement de décider, par voie de révision constitutionnelle, que le pouvoir législatif sera suspendu en temps de guerre. Un autre (3) accepte que les Chambres soient privées de leurs membres d'âge militaire, mais il suggère que des suppléants soient désignés par les conseils généraux. Enfin la proposition de loi Le Veillé-Le Senne imagine d'organiser une sorte de contrôle aux armées : le Parlement détacherait quelques-uns de ses membres auprès des états-majors de corps d'armée et entendrait leurs comptes rendus. Aucune de ces esquisses n'obtient d'ailleurs les honneurs de la discussion (4).

Mais, à la fin de 1894, sur l'initiative du général Yung, le Parlement semblait tout prêt à examiner la question. Le 15 février 1895, à la Chambre, un projet de résolution de M. Gautier de Clagny et de M. Marcel Habert posait en principe que les députés devaient être soumis aux obligations militaires. Le Parlement allait donc être réduit ; il devait se réduire plus encore. La Chambre désignerait trente de ses membres et le Sénat vingt, pour former un « Conseil législatif de Défense nationale », qui exercerait

(1) L'ouvrage de M. Dupuy, *L'état de guerre et ses effets vis-à-vis des ressortissants de l'Etat*, Paris, 1912, donne dans son chapitre premier une analyse de quelques-uns de ces projets.

(2) Proposition de loi de M. Castelin, 7 juin 1890 ; elle sera reprise le 2 décembre 1893.

(3) F. Rabier et C. Dreyfus, 7 juin 1890.

(4) La Commission chargée d'étudier les propositions Castelin et Rabier conclut en rejetant toute idée de revision constitutionnelle (5 juillet 1890, n° 794).

le pouvoir législatif, sans pouvoir interpeller le gouvernement ; les débats ne seraient pas publiés. Il fallait, disaient les auteurs du projet, renoncer aux « votes de surprise », aux « intrigues de couloirs », éviter surtout les crises ministérielles. Le pouvoir exécutif serait « fort et stable, unique dans sa volonté, rapide dans sa décision ». Comment pouvait-on s'imaginer que le régime parlementaire fût « compatible avec les nécessités de la défense nationale ? » Cette illusion, il fallait pourtant une révision partielle de la Constitution pour la dissiper et la guérir.

Presque à la même date (1), le Sénat se trouvait en présence d'un projet assez différent. Le rapporteur de la proposition Yung, M. Joseph Fabre, ne rejetait pas absolument l'idée d'une « délégation » du Parlement chargée d'exercer le pouvoir législatif ; mais ce n'était, à ses yeux, qu'un pis aller. Le devoir militaire s'effaçait devant le mandat parlementaire (2). Les Chambres devaient rester intactes et garder leur activité entière, voilà quelle était la vraie doctrine constitutionnelle.

S'il était impossible pourtant de maintenir les députés à leur poste (3), et les Chambres en session, M. Fabre suggérait la création de deux commissions, l'une qui compterait un sixième des députés, l'autre un sixième des sénateurs ; ces commissions donneraient leur avis sur les mesures d'ordre législatif, qui seraient ensuite réalisées par décret ; elles s'occuperaient aussi des crédits demandés par le gouvernement sans pouvoir exercer le droit d'interpellation.

Le gouvernement se réservait ; il ne voulait pas résoudre la question du service militaire des députés et des sénateurs sans apporter en même temps un projet général pour l'organisation des pouvoirs publics en cas de guerre ; il promettait de mettre l'affaire « à l'étude ».

Dix ans après, dans un rapport sur le budget de la guerre (4), M. Klotz constatait que l'étude n'avait pas fait un pas. « Et pourtant », disait-il, « si la guerre survient, la République est à la merci du moindre insuccès. » Les sénateurs et les députés mobilisables rejoindront-ils l'armée ? C'est probable. Les Chambres, privées d'une partie de leurs membres, pourront-elles exercer le pouvoir législatif, ou voudront-elles le déléguer à une commission ? ou bien encore, se résoudra-t-on à donner à quelques hommes une sorte de pouvoir dictatorial ? Il n'y avait pas de solution possible sans recourir au vote d'un texte constitutionnel.

La discussion de la loi militaire, qui établissait le service de deux

---

(1) 22 février 1895.
(2) C'était l'opinion de l'unanimité de la Commission.
(3) Ces idées sont exprimées par M. J. Fabre dans une nouvelle proposition du 12 mars et un rapport du 14 juin 1895. Dans l'intervalle, les Chambres avaient refusé de statuer elles-mêmes sur les devoirs militaires des députés en temps de guerre.
(4) N° 1950, 13 juillet 1904.

ans, venait précisément, en 1904 de donner à l'initiative parlementaire l'occasion de s'exercer une fois de plus (1). M. Gautier de Clagny en profite pour reprendre la proposition de révision constitutionnelle qu'il avait déposée en 1895 (2). M. Maxime Lecomte étudie et critique les propositions de M. Joseph Fabre, que le Sénat refuse d'inscrire à son ordre du jour. Le ministre de la guerre, le général André, élabore un projet (3) : le pouvoir législatif serait exercé en temps de guerre par une délégation de cinquante membres, élus par l'Assemblée nationale, sans que cette « délégation » possède l'initiative des lois ; le pouvoir exécutif appartiendrait à un comité formé du président de la République, des présidents de la Chambre et du Sénat, des ministres chargés de la défense nationale (guerre, marine, affaires étrangères), avec l'assistance des chefs d'état-major de l'armée et de la marine, qui siégeraient à titre consultatif. Mais le général n'ose pas présenter ce programme au Conseil des ministres, tant il hésite à mettre en mouvement le jeu d'une révision constitutionnelle : il garde le projet en réserve pour le faire voter « brusquement, si la menace d'une crise extérieure vient à se révéler.

Le gouvernement, pourtant, sans oser aborder franchement un débat de principe, se décide, en 1905, à donner une solution partielle au problème des obligations militaires des députés. La nouvelle loi de recrutement avait accordé aux secrétaires et aux sténographes des Chambres, en cas de mobilisation, un sursis de courte durée. N'était-il pas juste d'appliquer aux membres du Parlement une règle analogue ? Le ministre de la guerre (4) et le président de la Chambre avaient eu deux conférences à ce sujet, en juillet et en décembre 1905. Ils étaient d'avis de faire accorder aux parlementaires un délai de huit jours pour rejoindre leur poste, en cas de mobilisation ; députés et sénateurs pourraient ainsi prendre part au vote des lois les plus urgentes. C'est cette décision qui est communiquée à la Chambre, le 27 février 1906, à la suite d'une intervention du marquis de Rosanbo (5).

Le parti pris d'ajourner toute étude générale du « gouvernement de guerre » devient donc évident. En 1890, en 1895, en 1904, tous ceux qui se préoccupent de ce problème ne croient pas pouvoir le résoudre sans modifier l'organisation constitutionnelle ; et tous reculent devant

---

(1) 27 juin 1904, proposition Guyot de Villeneuve.

(2) Rapport de M. Failiot sur cette proposition, n° 1832, 30 juin 1904.

(3) Cf. les articles du général dans le *Matin* ; 30 juin, 1-2 juillet 1906 : « *Un régime de discussion permanente ne peut pas convenir à une période comportant surtout une action intensive et rapide.* »

(4) M. Berteaux. Cf. Eug. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, édit. 1914, p. 373-375.

(5) Bien qu'il appartienne à la droite, M. de Rosanbo n'admet pas que le pouvoir législatif soit suspendu pendant la crise : « Ce serait dire qu'au jour de la déclaration de guerre, la République cesserait d'exister. » Débats, 23 janvier et 27 février 1906. Mais il voudrait suggérer une procédure de révision pour « aménager » l'organisation des pouvoirs publics en temps de guerre.

l'idée de cette « révision » qu'ils viennent de déclarer indispensable.

En 1912, quelques mois après la crise d'Agadir, une tentative — la quatrième — est faite encore, mais le caractère en est tout différent. Il n'est plus question d'aboutir à un vote immédiat, de tracer les contours de l'organisation future. Le 6 juin, M. Maxime Lecomte, vice-président du Sénat, développe une interpellation : « Quel serait le gouvernement français en cas de guerre ? » Qui donc assurerait l'organisation « concentrée » et « puissante » dont tout le monde admet la nécessité ? La constitution ne s'y prêterait pas ; et pourtant, dit M. Lecomte, il serait bien difficile de faire voter par avance une révision : les « dispositions d'esprit » ne le permettent pas. Au moins faudrait-il avoir un projet tout prêt, que la Chambre et le Sénat, réunis en Congrès, voteraient dès les premiers jours de la guerre. C'était l'occasion pour le gouvernement de faire connaître ses intentions : les projets existaient, disait à la Chambre le ministre de la guerre, M. Millerand. Il y en avait même plusieurs, « d'ordre constitutionnel ou simplement législatif ». Le Conseil des ministres les avait mis au point. Le jour venu « les circonstances dicteront le choix qui devra être fait », ajoutait-il, entre ces projets. Sur le caractère de ces mesures, aucune indication. Le gouvernement n'entendait donc pas les soumettre, d'avance, à l'appréciation du Parlement. Et la Chambre se contentait de ces déclarations sommaires, sans chercher à ouvrir une discussion.

La guerre allait venir sans qu'une solution plus précise fût intervenue. Ni la situation des députés et des sénateurs devant l'obligation du service militaire, ni les modalités de la confection des lois, ni l'exercice des droits du Parlement en face du pouvoir exécutif n'avaient été réglés. Et pourtant il était entendu que le jeu normal du régime subirait quelques atteintes. C'est un fait remarquable que la plupart de ces projets — et celui du général André même — n'admettaient pas que les institutions de la France fussent susceptibles de s'adapter aisément à l'état de crise. Quelles transformations faudrait-il décider ? On l'ignorait. On préférait l'ignorer. A vouloir les déterminer, on risquait de soulever un débat difficile ; mieux valait attendre la pression des faits, qui dissiperait les résistances et les préventions.

Mais, par les déclarations du 6 juin 1912, on savait seulement que dans l'esprit du gouvernement les solutions de large envergure, préconisées depuis 1890 par diverses initiatives parlementaires, devaient être écartées. L'adaptation à l'état de guerre serait faite par une série de retouches, de mesures pratiques, qui ne porteraient pas *nécessairement* atteinte aux textes constitutionnels. Et cela répondait certainement au sentiment intime des Chambres qui avaient gardé, en face de ces problèmes, une attitude si réservée.

*
* *

Que cette adaptation fût possible, c'est ce que contestaient pourtant certains écrivains politiques. Ce régime qui avait énervé le pouvoir exécutif, pratiqué l'instabilité ministérielle, subordonné les ministres au Parlement, était-ce cela qu'il fallait pour faire la guerre ? Ces lenteurs du travail législatif, ces projets remaniés dans les commissions, triturés en séance publique, renvoyés de la Chambre au Sénat et du Sénat à la Chambre, tout cela était-il compatible avec les exigences d'une crise ? Et pouvait-on s'encombrer d'une organisation politique qui partageait l'autorité, au moment où il était indispensable de la concentrer?

Dans les milieux militaires, on en doutait, même parmi des hommes qui n'étaient pas hostiles au régime. Le commandant Mordacq, qui devait devenir pendant la guerre chef du cabinet militaire à la présidence du Conseil, et qui était alors professeur à l'École de Guerre, écrivait (1), en 1912, que « dans une monarchie, la préparation et la conduite de la guerre, par suite même de l'exercice complet et continu du principe d'autorité, peuvent être assurées beaucoup plus facilement que dans une République ». Il était surtout difficile de « réaliser effectivement », en régime démocratique, l'unité de vues et de direction entre le pouvoir civil et le haut commandement.

Dans les milieux politiques, le livre de Marcel Sembat, en 1913, faisait grand bruit. « Faites un roi, disait le député socialiste, ou bien faites la paix ! » Le régime de la République et l'idée de guerre étaient contradictoires. La guerre exige « une tension d'énergie gouvernante » d'un degré particulier ; or la République « n'est même pas capable jusqu'ici de mener à bien l'administration du pays en temps de paix ». Comment vaincre, lorsque la préparation à la lutte, qui implique le « secret », la « dissimulation », l' « intrigue », est entre les mains d'un gouvernement où l'instabilité est devenue un mal chronique ? « Je ne crois pas », répétait-il, « qu'on puisse jamais tirer de la République les qualités qu'exige une politique de guerre (2). »

Voilà des critiques qui pouvaient réjouir les monarchistes. Ne l'avaient-ils pas dit, ne le répétaient-ils pas encore ? La République ne peut pas avoir de politique extérieure, parce qu'il n'y a dans le gouvernement démocratique, « personne qui soutienne la permanence de l'État » ; or une nation « a besoin de se tenir et de concorder dans le temps, comme elle a besoin, dans l'espace, de lier ses parties, ses fonctions, ses bureaux.

---

(1) *Politique et stratégie dans une démocratie*, p. 209 et 254.
(2) M. Sembat, *Faites un roi, sinon faites la paix*, p. 27 et 73.

Elle en a besoin d'autant plus qu'elle doit accomplir un travail (ou une *mission*) plus difficile », écrivait Charles Maurras en 1913.

En dépit des prophètes, l'accord allait pourtant se faire sous la pression du péril entre les institutions traditionnelles et les exigences pratiques.

DEUXIÈME PARTIE

L'adaptation s'est faite par des mesures empiriques, prises une à une, sous la pression des événements. En temps de crise, il est difficile de faire vivre « des institutions créées pour la paix et la liberté ». Elles ont vécu pourtant. A la lettre, les règles de l'organisation administrative et constitutionnelle n'ont subi que des retouches de détail ; en pratique, elles ont dû s'accommoder de mainte restriction, et de maint abandon.

La guerre est « la fin de la liberté » ; elle suspend en partie les garanties de l'individu, les droits fondamentaux du citoyen, l'exercice même de la souveraineté nationale. Et l'opinion publique n'en éprouve ni gêne, ni dépit. Au contraire, elle aime à « se sentir gouvernée ». Les droits du pouvoir exécutif se développent, la fonction gouvernementale s'étend. Le gouvernement ne s'embarrasse pas des ménagements dont il a coutume ; il maintient l'ordre et musèle l'opinion ; il ne se croit pas tenu de conformer strictement ses décisions à la loi qui les domine ; il prend ses aises. Ce sont les conséquences inévitables de la guerre. Elles apparaissent dès le premier jour. Le 4 août, le gouvernement fait voter par le Parlement tout un groupe de mesures exceptionnelles : état de siège *général*, moratorium, autorisation de prendre par décret les décisions nécessaires à la Défense nationale. C'est le programme que, sans doute, il tenait en réserve, si l'on se reporte aux déclarations de M. Millerand en 1912. Ces caractères du gouvernement de guerre, il faut les étudier ici dans leurs rapports avec les libertés publiques, avec les services publics, enfin avec le Parlement.

A l'origine, le régime d'exception est un régime militaire, que domine le souci de maintenir l'ordre dans le pays : la guerre, croit-on, sera courte. Il suffit que l' « arrière » attende dans le calme. Mais la lutte se prolonge : au fur et à mesure que le pays s'accoutume à la guerre, le régime de police s'atténue. Il faut maintenant que la nation tout entière prenne sa part de l'effort, et qu'elle agisse pour la victoire. Le gouvernement est obligé de tenir compte de cette situation ; il ne peut pas négliger la collabora-

tion des représentants de la souveraineté nationale. Avec eux, il cherche à adapter à l'état de crise toute la vie économique ; alors, le rôle de l'État s'étend à toutes les formes de l'activité nationale ; les services publics se multiplient. L'emprise du pouvoir exécutif se développe encore, par des procédés et pour des objets différents de ceux qu'il avait d'abord poursuivis.

CHAPITRE II

Le gouvernement et les libertés publiques

Le premier effet de la guerre — le seul qui ait été organisé dans ses traits généraux par la législation antérieure — c'est d'imposer aux citoyens une discipline plus stricte, de les mettre sous la main du gouvernement. Ainsi les forces nationales se resserrent pour l'effort commun. Les libertés traditionnelles s'effacent devant les pouvoirs de police qu'elles sont appelées d'ordinaire à limiter ; les droits fondamentaux du citoyen — liberté du domicile, liberté de la presse, liberté de réunion — ne s'exercent que dans la mesure où le gouvernement les tolère, et dans les formes restreintes qu'il a fixées. Mais ce régime n'est pas de simple arbitraire. C'est la loi qui a déterminé l'étendue des sacrifices nécessaires ; elle a prévu l'*état de siège*. L'action du pouvoir exécutif repose donc sur le consentement préalable du législateur : le gouvernement en profite pour interpréter ses pouvoirs dans le sens le plus large ; il dépasse même parfois les attributions qui lui ont été accordées. Faut-il s'en étonner ? Non, certes, puisque le danger de l'État, et la gravité de la crise dépassaient aussi tout ce que l'on avait pu prévoir.

I. *La liberté individuelle et l'état de siège*

D'après la loi du 3 juillet 1878 — qui avait complété celle de 1849 — la déclaration de l'état de siège organisait un régime d'exception, dont l'application était confiée à l'autorité militaire ; les maires et les préfets abandonnaient au commandement local leurs pouvoirs de police, s'ils en étaient requis ; en outre, les citoyens pouvaient être soumis à des perquisitions domiciliaires, à des expulsions par simple mesure de police ; les réunions pouvaient être interdites. Mais jamais *tout* le territoire n'avait été soumis à ce régime. En 1870-1871, une quarantaine de départements seulement avaient été placés en état de siège. Il semblait donc naturel que le gouvernement songeât à ces précédents. D'ailleurs, l'existence du *Carnet B* (1) lui donnait le moyen d'éliminer, d'un seul coup, tous les

(1) Voir ci-dessus, page 14.

individus qui lui paraissaient pouvoir compromettre l'ordre public et l'unité morale du pays.

En pratique, le régime appliqué a été quelque peu différent de ces prévisions. Les mesures prises par le gouvernement ont été plus étendues en surface qu'on ne l'imaginait ; mais elles ont évité d'emblée de pousser le système à ses conséquences extrêmes.

Le 2 août 1914 — premier jour de la mobilisation générale — le président de la République signe un décret qui met en état de siège *tous* les départements français, y compris les trois départements d'Algérie. Il est nécessaire, dit l'exposé des motifs, « de concentrer tous les pouvoirs entre les mains de l'autorité militaire dans la zone frontière, aussi bien que sur l'ensemble du territoire national » ; partout, en effet, dans les dépôts de l'intérieur, se trouvent réunis des « détachements nombreux d'hommes appelés sous les drapeaux » : voilà qui justifie le déplacement de compétence et l'extension générale de la mesure. Les précédents ne comptent plus : avait-on jamais vu dans le passé cet appel à toutes les forces du pays ?

La déclaration d'état de siège entraînait, de plein droit, la réunion des Chambres dans un délai de deux jours. La convocation que le gouvernement a adressée au Parlement, ce même jour, n'était donc pas nécessaire (1). Aussitôt réunies, les Chambres devaient être appelées à ratifier l'initiative qu'avait prise le pouvoir exécutif.

La loi du 5 août a confirmé le décret ; elle a décidé que le régime de l'état de siège durerait autant que la guerre, en laissant pourtant au président de la République le droit de le suspendre et de le rétablir ; elle a été votée sans débat, comme toutes les mesures exceptionnelles que proposait à cette date le gouvernement. Pourtant, « dans le huis clos » des groupes, la mesure avait provoqué, paraît-il, des objections (2). Il est certain qu'au point de vue juridique, elle était contestable, puisqu'elle donnait à l'état de siège une étendue et une durée indéfinies, tandis que, dans l'esprit du législateur, cette mesure devait être strictement limitée dans l'espace et dans le temps. Le gouvernement semblait donc disposé à interpréter de la façon la plus large les prérogatives qui lui étaient reconnues. Mais fallait-il lui en faire grief ? La mauvaise humeur de quelques doctrinaires, fort attachés aux principes de liberté, ne s'est pas manifestée en séance publique. Le grand mouvement de confiance, qui emportait les députés, ne l'aurait pas permis.

A peine les Chambres séparées, le gouvernement allait prendre une autre initiative, qui devait compléter le régime de discipline. Par un

---

(1) Voir sur ce point : Joseph Barthélemy, *Le droit public en temps de guerre.* (Revue de Droit public, janvier-mars 1915.)

(2) Cf. Paul Meunier, *Rapport* du 15 octobre 1915, *Chambre*, Documents, n° 1359.

décret du 10 août, il déclare « en état de guerre » une partie du territoire ; par un second décret, le 3 septembre, la mesure devient générale. A quoi répondait-elle ? L'*état de guerre* existait réellement dans les départements du Nord-Est ; là le commandement militaire ne connaissait pas de limites à son action ; mais, partout ailleurs, la déclaration était une fiction. Ce décret n'avait d'autre intérêt que de modifier la procédure des Conseils de guerre, à l'intérieur du territoire et d'accélérer ainsi la répression (1). Au point de vue de l'organisation de l'administration et de la police, il n'avait aucune importance, en dépit de l'émotion qu'a pu provoquer çà et là l'intitulé de la décision.

Par ces procédés — déclaration d'*état de siège* et déclaration d'*état de guerre* — le pouvoir exécutif, sans grand souci des principes du droit public, apportait donc des innovations de détail, étrangères aux décisions antérieures du législateur.

Mais, en pratique, il ne faut pas oublier que ces mesures ouvraient seulement au pouvoir exécutif des moyens d'action, des possibilités. Elles lui donnaient des armes, à toute éventualité. Le gouvernement n'avait pas l'intention d'en faire plein usage, si les circonstances ne l'y obligeaient pas. Aussi l'application de ce régime est-elle restée fort en deçà des menaces qu'il comportait.

A la veille de la mobilisation, la question de l'application du *Carnet B* avait été posée devant le Conseil des ministres. Le ministre de l'intérieur, M. Malvy, croyait ces rigueurs inutiles ; certes, il connaissait l'existence d'un « plan de sabotage de la mobilisation », qui avait été préparé minutieusement par des individus inscrits au *Carnet B*, et qui devait être exécuté par eux ; mais il pensait aussi que, dans l'élan d'indignation et d'enthousiasme qui soulevait le pays, ces crimes devenaient invraisemblables. La mobilisation aurait lieu sans incident, lui affirmait l'anarchiste Almereyda. En exécutant à la lettre les instructions du *Carnet B*, en arrêtant en masse des « militants », qui pouvaient être des syndicalistes violents, mais non pas des espions ou des traîtres, on risquait, au contraire, de mécontenter la classe ouvrière et de compromettre l'unité morale du pays. M. Malvy consulte. Il voit M. Clémenceau qui lui conseille d'appliquer le *Carnet B*. Le préfet de police était du même avis. Au contraire, le directeur de la Sûreté générale, M. Richard, estimait qu'il fallait faire confiance à ces suspects : « Ils suivront la musique du régiment qui passe », disait-il (2).

Le 31 juillet, à l'unanimité, le Conseil des ministres, sur la proposition de M. Malvy, décide de ne pas appliquer le *Carnet B* : « J'ai pensé »,

---

(1) Voir ci-dessous, p. 34.
(2) Déposition de M. Richard au *Procès Malvy*, audience du 23 juillet 1918. Edition de la *Revue des Causes célèbres*, p. 163.

a dit plus tard M. Viviani, « qu'il n'était pas possible, au moment où la classe ouvrière marchait à la frontière, d'envoyer quelques-uns de ses membres dans des camps de concentration. J'ai pensé qu'il n'était pas possible d'appliquer la loi de 1849 (1). » Décision audacieuse. Qui pouvait affirmer que cette confiance serait justifiée ? Elle l'a été pourtant. La mobilisation s'est faite avec un succès que l'état-major n'osait même pas espérer.

Cette mesure d'apaisement a d'ailleurs été appliquée avec une large bienveillance. Le Conseil des ministres entendait seulement épargner les *militants syndicalistes*. Dans les premières instructions qu'il avait adressées aux préfets, le 1er août, à deux heures de l'après-midi, le ministre de l'intérieur s'était conformé à ces intentions. Il laissait aux autorités locales toute liberté pour arrêter les anarchistes et les individus suspects de se livrer à l'espionnage. Mais, dans une seconde dépêche, le même jour, M. Malvy avait étendu son indulgence à tous les Français inscrits sur le *Carnet B*. Seuls, les étrangers suspects d'espionnage ont été arrêtés dès le premier jour de la mobilisation (2).

Si l'on fait abstraction des interprétations personnelles de M. Malvy, le sens politique de cette grande décision n'en est pas moins évident. Le gouvernement voulait éviter toute mesure qui pût porter atteinte à l'union nationale, toute rigueur qui pût paraître dirigée contre un parti.

C'est dans un esprit analogue que le fonctionnement du régime militaire a été organisé, un esprit large, qui parfois s'écartait un peu des règles juridiques, mais qui évitait d'irriter l'ensemble de la population. Sans doute, en plusieurs occasions, les agents du pouvoir exécutif ont excédé les droits que leur accordait l'état de siège : on a vu des généraux invoquer leur « pouvoir discrétionnaire » pour faire fermer des débits de boisson ; des préfets, pour interdire la consommation de l'absinthe. Presque partout, la police a suspendu la liberté de circulation. Il n'y avait rien, dans la loi, qui le permît. Ce sont des détails qui peuvent provoquer les objections des juristes (3), mais qui n'ont pas ému l'opinion. La masse du public était beaucoup plus frappée par l'allure générale du

---

(1) Déposition de M. Viviani, *Procès Malvy*, audience du 29 juillet 1918. Edition de la *Revue des Causes célèbres*, p. 229.

(2) « Ayant toutes raisons de croire qu'il peut être fait confiance à tous inscrits au carnet B pour raisons politiques, ne procédez à aucune arrestation des personnes appartenant à ces groupements. Bornez-vous arrêter étrangers inscrits comme suspects d'espionnage. » Cf. Malvy, *Mon Crime*, p. 39.

(3) Voir les observations intéressantes de M. Joseph Barthélemy, *Le droit public en temps de guerre*, I, p. 26. (Revue droit public. Chronique, janvier-mars 1915.) Mais il faut remarquer que les généraux, en prenant des décisions de ce genre, pouvaient se réclamer de l'instruction ministérielle d'octobre 1913, qui leur reconnaissait le droit de fermer les débits de boisson, et qui leur avait dicté les mesures à prendre pour réglementer la circulation routière.

régime. En fait, les autorités militaires collaboraient avec les pouvoirs civils plutôt qu'elles ne les dirigeaient (1). Sous l'apostille d'un général, c'étaient les préfets et les maires, c'étaient les fonctionnaires civils qui continuaient à prendre les mesures de police courante. Le visage de l'autorité n'avait pas changé.

Pourtant la permanence du régime d'état de siège répugnait à certains esprits. En cas de grèves ou de difficultés sociales, l'expérience d'un fonctionnaire civil avait plus de chances de réaliser l'apaisement que l' « énergie » d'un général. Il n'était peut-être pas adroit de faire porter aux chefs militaires la responsabilité d'une répression, d'opposer ainsi l'armée au peuple. Le 4 mars 1915, à la Chambre, le député Paul Meunier demandait l'abrogation de la loi du 5 août 1914. Le gouvernement, à son avis, trouvait, dans la législation normale, le moyen de prendre toutes les mesures indispensables au maintien de l'ordre. Il n'avait nul besoin de maintenir un régime d'exception qui n'était, au fond, qu'une mesure politique. L'état de siège, disait-il, « c'est une arme de défense et d'attaque contre l'ennemi intérieur, quand il existe. » L'état moral du pays ne le justifie pas. En août 1914, il n'était pas inutile ; il l'est devenu (2).

Mais le gouvernement n'était pas décidé à y renoncer : « Lorsque, de l'intérieur au front », répondait M. Viviani, « il doit y avoir constamment des mouvements de troupes, tout un ensemble de préparatifs militaires, de transports de toute sorte destinés à fournir à l'autorité militaire ce qui lui est nécessaire, voulez-vous me dire comment, en me plaçant au point de vue extérieur seulement, je pourrais m'y prendre pour supprimer l'état de siège sans porter un dommage sérieux et véritable à la défense nationale (3) ? »

Le 1er septembre 1915, les adversaires de l'état de siège obtenaient pourtant une demi-satisfaction. Le gouvernement, sans réduire en rien les pouvoirs dont il disposait, décidait de rendre aux préfets et aux maires toutes leurs attributions *normales* de police dans la zone de l'intérieur. Les généraux et les officiers chargés du commandement des subdivisions territoriales perdaient donc les droits qu'ils tenaient de la loi du 5 août 1914. Mais ils n'étaient pas mis à l'écart tout à fait : c'était encore à eux que le gouvernement continuait de s'adresser pour l'exécu-

---

(1) L'*Instruction* d'octobre 1913, citée ci-dessus, avait donné des directives en ce sens (art. 9) : « Dans l'exercice de ses pouvoirs, l'autorité militaire s'efforcera de modifier le moins possible le jeu normal des services civils, afin d'éviter d'une part l'embarras qui résulterait pour elle de leur prise en charge, et d'autre part les troubles fonctionnels que détermineraient des modifications. Les dessaisissements ne seront donc qu'exceptionnels. »

(2) *Annales de la Chambre*, Débats, 1915, t. I, p. 286-287.

(3) *Annales de la Chambre*. Débats, 1915, t. I, p. 290.

tion des mesures de police *exceptionnelles*, perquisitions, expulsions, etc... (1).

« Il a été décidé... qu'à dater du 5 septembre prochain, les préfets et les maires, sur le territoire national situé en dehors de la zone des armées, exerceront librement, comme en temps de paix, toutes les attributions qui leur sont conférées en matière de police ou pour le maintien de l'ordre.

« L'autorité militaire n'exercera dorénavant que les pouvoirs exceptionnels qu'elle tient de l'article 9 de la loi de 1849, et que l'autorité civile n'exerce pas en temps normal. »

Ce nouveau régime a été appliqué pendant deux ans environ. Mais, pendant la dernière période de la guerre, il a paru nécessaire de revenir, en partie, aux principes de 1914 : le 6 juillet 1917, un décret suspendait l'exécution de la circulaire du 1er septembre 1915 dans certains cantons du département de la Loire-Inférieure (2). C'était là que débarquaient les premières troupes américaines ; le gouvernement voulait rendre à l'autorité militaire l'ensemble des pouvoirs de police, dans l'intérêt du maintien de l'ordre et de la répression de l'espionnage. Par le même décret, il *étendait* les pouvoirs exceptionnels du général commandant ce territoire. La réquisition de la force armée lui appartenait, ainsi que la police des étrangers et la police des débits de boissons (3).

Au début de 1918, par de nouveaux décrets (4) le régime appliqué aux environs de Nantes et de Saint-Nazaire était étendu à presque tous les arrondissements du littoral atlantique entre Bordeaux et Brest, puis du littoral de la Manche, enfin de la Méditerranée.

Lors de l'armistice, le territoire français était donc partagé en trois zones, au point de vue de l'exercice des libertés publiques et des pouvoirs de police : la zone des armées était, depuis 1914, sous l'autorité du général en chef, qui exerçait tous les droits prévus par la loi de 1879 et par le décret du 10 août 1914 ; la zone littorale était soumise à un état de siège « renforcé », où l'autorité militaire disposait de pouvoirs particuliers ; la zone de l'intérieur restait soumise, depuis le 1er octobre 1915, à un régime de faveur, où l'autorité civile avait repris l'exercice de ses pouvoirs.

---

(1) Circulaire du ministre de l'Intérieur du 1er septembre 1915, et du ministre de la guerre du septembre 1915. (Malvy, *Mon Crime*, p. 221.)
(2) *J. Off.*, p. 5895. Ce décret a été pris par M. Malvy.
(3) Mais le personnel de la police civile restait sous les ordres de l'autorité civile.
(4) 5 janvier 1918 (*J. Off.*, p. 454) ; 6 avril (id., 3057).

II. *La juridiction des Conseils de guerre* (1)

Si l'on comptait, au début de la guerre, sur l'énergie des militaires pour maintenir l'ordre public, il était tout indiqué, pour assurer la répression, de recourir aussi aux tribunaux militaires. Le Conseil de guerre offrait l'avantage d'une procédure rapide, d'une échelle de peines adaptée aux conditions spéciales de l'état de guerre, et d'un personnel plus soucieux des résultats pratiques à obtenir que des principes juridiques à respecter. En somme, un régime que précédait une réputation de sévérité.

Les réformes qui avaient amendé, en 1906, le Code de justice militaire n'étaient applicables qu'en temps de paix. Par le seul fait que le pays était en guerre, le régime des tribunaux militaires devenait donc plus sévère. Les droits de la défense étaient réduits. L'avocat ne pouvait assister aux interrogatoires ; il n'avait pas le droit de communiquer avec son client ou de consulter le dossier avant l'ordre de mise en jugement. Ce n'était plus la Cour de Cassation qui pouvait examiner la légalité des arrêts, mais un organisme spécial, le « Conseil de révision », où les juristes professionnels n'étaient pas représentés. Enfin, le Conseil de guerre ne pouvait plus accorder le bénéfice des circonstances atténuantes, sauf dans un petit nombre de cas.

Aux armées, la rigueur de ce régime était encore accrue. L'instruction préalable pouvait être supprimée ; le délai qui s'écoulait entre l'ordre de mise en jugement et la réunion du tribunal pouvait être réduit à vingt-quatre heures : c'était donc en vingt-quatre heures que l'avocat devait prendre connaissance du dossier ; les crimes de trahison, d'espionnage, de destruction d'ouvrages d'art ou d'approvisionnements de l'armée, même s'ils étaient commis par des civils, étaient jugés par le Conseil de guerre (2).

Malgré les protestations qui s'étaient élevées, depuis l'affaire Dreyfus, contre le régime des tribunaux militaires, nul ne songeait à priver le gouvernement, en temps de guerre, d'un instrument commode et expéditif.

La déclaration d'*état de siège*, par le décret du 2 août 1914 et par la loi du 5, a pour effet de donner aux tribunaux militaires un rôle plus important encore. Dans tout le territoire, les Conseils de guerre, au lieu de connaître uniquement des crimes et délits commis par des militaires ou relatifs à l'organisation et à la vie de l'armée, peuvent aussi

(1) Voir à ce sujet l'étude de M. Joseph Barthélemy dans la Revue de droit public, avril-mai 1916.

(2) Réduit d'ailleurs à cinq juges au lieu de sept.

se saisir de « toute infraction intéressant la sûreté de l'État ou l'ordre public », même si le coupable n'est pas un militaire. Sans doute, cette extension de compétence est facultative. L'autorité militaire si elle veut l'exercer, doit *évoquer* l'affaire, c'est-à-dire qu'elle doit indiquer expressément sa volonté d'en connaître. Mais en fait, elle ne s'en prive pas. Voilà donc la population civile soumise, pour toute une série de crimes ou de délits, à la juridiction des tribunaux militaires. Lesquels, au juste ? « Sûreté de l'État », « ordre public » sont des termes vagues. La jurisprudence leur donne un sens très étendu. D'après la Cour de Cassation, tout fait qui est en rapport avec le régime d'état de siège relève des tribunaux militaires. Et l'on voit défiler devant le Conseil de guerre des femmes inculpées d'avoir tenu des propos alarmistes, des individus coupables de violence envers les agents de police, ou de vols au préjudice de l'État. En pratique, l'activité des tribunaux correctionnels peut se trouver à peu près suspendue, si l'autorité militaire exerce tous les droits qu'elle tient de la loi.

Voilà quelle était la situation que comportaient les décisions du pouvoir législatif lui-même, au début d'août 1914.

Ces prérogatives, le gouvernement ne les a pas jugées suffisantes. De sa propre autorité, il a développé la rigueur du système répressif. Par décrets du 10 août et du 8 septembre 1914 (1), il applique à tout le territoire les règles de *procédure* prévues pour les Conseils de guerre aux armées. Ce n'était pas une décision négligeable. Dorénavant les tribunaux militaires de Toulouse ou de Lyon allaient être à même d'employer les méthodes expéditives. Et, s'il est vrai qu'en pratique ces mesures n'ont pas été toujours appliquées strictement, elles n'en étaient pas moins susceptibles de diminuer gravement les garanties de l'accusé. Un individu qui avait été arrêté pour un délit d'opinion, pouvait être amené devant le tribunal vingt-quatre heures après avoir été cité ; il était défendu par un avocat qui avait à peine eu le temps d'ouvrir le dossier.

Par un autre décret du 17 août 1914, le fonctionnement des Conseils de révision est suspendu pour les jugements rendus aux armées. Un jugement devient donc définitif, même s'il est illégal et entaché de nullité.

Enfin, le décret du 6 septembre 1914 organise, aux armées, des Conseils de guerre spéciaux, les « Cours martiales ». C'est le général Joffre qui en avait demandé la création (2). Au moment où l'armée allait avoir à fournir un effort décisif, après la retraite, il fallait donner au commandement des moyens de répression immédiate, et « faire des exemples ».

---

(1) *J. Off.*, 11 août, p. 7325, et 9 septembre, p. 7875.
(2) Par une lettre du 3 septembre.

Suivre les formes légales, citer le coupable devant le Conseil de guerre, observer le délai de vingt-quatre heures, c'était une procédure trop lente encore. Lorsqu'un soldat avait commis un pillage, abandonné son poste ou s'était mutilé volontairement, et lorsqu'il était pris en « flagrant délit », le décret du 6 septembre autorisait le commandement à le traduire devant une Cour martiale, formée de trois juges seulement. L'arrêt était rendu sur le champ et l'exécution était immédiate. Le jugement risquait donc de n'être qu'un simulacre, et de consacrer simplement, par une apparence de légalité, un pouvoir de fait : le droit de vie et de mort du chef sur ses hommes. Comme toujours, la pratique a été quelque peu différente, à la fois plus large et moins terrible. Le commandement, dans certaines armées, a pris l'habitude de déférer aux Cours martiales la plupart des faits criminels (1) ; par contre, les Cours n'ont pas toujours exercé une justice sommaire : de septembre 1914 à octobre 1915, elles ont jugé 798 accusés ; or 281 ont été acquittés. Le nombre des condamnations à mort a été de 109 (2). Mais le danger d'un tel régime est bien vite apparu : en l'absence de toutes garanties, de tout délai, l'erreur était facile. Les Cours martiales ont fait exécuter des innocents, et l'opinion publique n'a pas tardé à connaître ces faits douloureux.

La réaction n'a pas tardé. Dès l'automne de 1915, au Parlement, le régime des tribunaux militaires est vivement attaqué, en commission et en séance publique. Pendant que se préparent les mesures législatives, le gouvernement cède déjà, sur certains points, aux tendances qui s'affirment. La volonté du pouvoir législatif détermine ainsi l'ensemble de la réforme (3).

Ce sont les Cours martiales qu'elle atteint d'abord. Saisie d'une proposition de résolution, par un député socialiste, la Chambre invite le gouvernement, le 10 décembre 1915, à supprimer les tribunaux « spéciaux ». Le grand quartier général n'est pas satisfait, mais le ministre de la guerre, le général Galliéni, partage les désirs du Parlement. Fallait-il maintenir un système dont les dangers étaient manifestes ? Si le commandement résistait, la loi allait le contraindre à céder. Il était plus sage de prendre les devants. Le 6 avril 1916, une circulaire du général Joffre arrête le fonctionnement des Cours martiales.

D'autre part, le ministère et le Parlement étaient d'accord pour limiter, sur tout le territoire, la compétence des Conseils de guerre ordi-

(1) Une circulaire du G. Q. G., du 16 janvier 1915, dut rappeler aux armées que la Cour martiale était une juridiction d'exception. Cf. L. Bertrand, *Les Conseils de Guerre aux Armées*, p. 75 et suiv.

(2) Ce sont les chiffres donnés par M. Flandrin dans son rapport au Sénat, 3 février 1916, n° 24.

(3) Voir à ce sujet, le livre du député Paul Meunier, *Les Conseils de Guerre*, Paris, Ollendorff, 1919, et l'étude de M. J. Barthélemy, citée ci-dessus.

naires, et pour rendre à la justice civile une situation conforme au simple bon sens. Il était inutile, et souvent ridicule, de faire juger par les tribunaux militaires des faits qui n'avaient aucun rapport direct avec les pouvoirs de police de l'autorité militaire ou avec l'intérêt de la défense nationale. Le 18 avril 1916 (1), une circulaire du ministre de la guerre prescrivait aux généraux de ne pas dessaisir hors de propos les tribunaux correctionnels et de réserver la juridiction des Conseils de guerre aux affaires qui leur appartenaient nécessairement (2).

Quelques jours après, les travaux du Parlement, qui avaient provoqué les mesures précédentes, aboutissaient au vote de la loi du 27 avril 1916. Après avoir consacré la suppression des Cours martiales, la loi nouvelle définissait les cas dans lesquels un *civil* pouvait comparaître devant le Conseil de guerre : c'étaient, outre la trahison, l'espionnage et la destruction d'ouvrages ou d'objets militaires, les crimes et les délits qui se trouvaient en *rapport direct* avec le motif qui avait fait établir l'état de siège. Le texte en donnait une énumération. Les empiètements de la justice militaire sur la justice civile étaient donc abolis. La loi donnait aussi, à *tous* les Conseils de guerre, aussi bien aux armées qu'à l'intérieur du territoire, le droit d'accorder les circonstances atténuantes et le sursis. Enfin, mais seulement pour la zone de l'intérieur, elle fixait les droits de la défense, et organisait le contrôle des arrêts par les Conseils de révision.

Dès ce moment, les inconvénients les plus graves du régime de répression avaient donc disparu. Les conséquences juridiques exceptionnelles de la crise étaient réduites.

L'effort va se poursuivre ; mais, comme les résultats principaux sont atteints, il languit. Ne faudrait-il pas organiser le secret du vote et l'indépendance des juges ? C'est une dérision que de demander à un sous-officier ou à un officier subalterne de se prononcer sur la culpabilité, quand le président du Conseil de guerre, avec le prestige de son grade, a déjà fait pressentir sa volonté ! N'est-il pas nécessaire aussi d'organiser la défense ? Aux armées, c'est le commissaire-rapporteur qui soutient l'accusation, et... qui désigne l'avocat, son adversaire ! Mais le Sénat laisse traîner les nouvelles propositions de la Chambre : un projet, voté au Palais-Bourbon le 3 octobre 1916, n'est pas encore discuté au Luxembourg dix-huit mois plus tard ! Les débats, en commission et en séance, ne sont pourtant pas vains ; ils incitent le gouvernement à réali-

(1) Il y a avait eu, le 17 décembre 1915, une première circulaire à ce sujet, dans le même esprit.

(2) « ...les non-militaires relèvent essentiellement des tribunaux de droit commun : il ne peuvent être poursuivis devant le Conseil de Guerre qu'à titre exceptionnel et dans les conditions fixées par la loi. »

ser par décret des réformes partielles : le 6 juin 1916, une résolution de la Chambre des députés demande que les arrêts prononcés aux armées, lorsqu'ils doivent entraîner la peine capitale, soient soumis au contrôle des Conseils de révision. Un décret lui donne satisfaction, le surlendemain. Le 13 février 1917, la Chambre voudrait étendre le recours à *tous* les jugements des Conseils de guerre ; mais le Sénat refuse ; un an plus tard seulement, un décret du 28 février 1918 autorise les « Conseils de révision » à examiner les condamnations à une peine perpétuelle, travaux forcés ou déportation. Enfin, par une loi du 18 octobre 1918, le ministre de la Guerre est autorisé à suspendre l'application des peines prononcées par les Conseils de guerre, même si le jugement est devenu définitif depuis plus de trois mois. Dans l'intervalle, au printemps 1917, l'exercice du droit de grâce, que le gouvernement avait à peu près annulé dès le 1er septembre 1914 (1), avait été rétabli.

C'est donc l'initiative parlementaire qui, par retouches successives, a sans cesse adouci le régime des Conseils de guerre. Sans doute, l'évolution n'a pas été continue. Les troubles de juin 1917 dans l'armée ont obligé le gouvernement à revenir pendant un moment à des méthodes plus rigoureuses : le recours en révision et le recours en grâce ont été supprimés. Permettre au condamné de retarder le châtiment par un acte de procédure, c'était, en des circonstances comme celles-là, énerver et compromettre la répression. Mais, aussitôt le mouvement calmé, les garanties de l'accusé ont été rétablies. Elles ont été maintenues et accrues jusqu'à la fin de la guerre (2).

Le chemin parcouru se mesure aisément. En septembre 1914, aux armées, le soldat convaincu d'abandon de poste est traduit devant la Cour martiale ; pas d'instruction ou d'information, pas de délai, pas de recours. La peine est appliquée quelques heures après la faute. Trois ans plus tard, pour le même fait, le coupable comparaît devant un Conseil de guerre légal ; il peut bénéficier de circonstances atténuantes, il a le droit de former un recours en révision ou un recours en grâce. En septembre 1914, à l'intérieur, le Conseil de guerre est encombré de menues affaires ; il juge des délits d'opinion, des délits de presse ; il est accablé. Et ses décisions ne sont pas sujettes à révision. Deux ans après, la loi a limité sa tâche ; il est redevenu ce qu'il devait être : un tribunal chargé de juger des faits qui compromettent la discipline de l'armée ou la défense nationale ; et ses décisions sont soumises à un contrôle juridique, exercé en grande partie par des magistrats mobilisés. Mieux

(1) Le recours en grâce ne pouvait être formé que si l'officier chargé de l'exécution consentait à l'apostiller.

(2) C'est par décret du 24 décembre 1918 que le régime normal a été rétabli.

encore que dans l'organisation de la police, il est manifeste ici que le régime « militaire », prévu dans l'hypothèse d'une crise violente, mais courte, doit céder la place, au fur et à mesure que la guerre se prolonge, à un système plus conforme aux habitudes du pays. La « tenue » de la population permet cette évolution ; elle l'exige.

III. *La liberté d'opinion : la Censure*

Maintenir l'ordre et punir sont de pauvres méthodes, si elles ne sont pas appuyées par d'autres efforts. Qu'importe que le pays soit calme en apparence, si l'âme chancelle ? Bientôt une vague de découragement pourrait balayer ces barrières. Résisteraient-elles un peu de temps que le mal n'en serait pas moins grave. Il suffit que la confiance ait disparu pour que le bloc des énergies s'effrite. Le gouvernement le sait : il doit soigner le « moral » du pays, comme le « moral » de l'armée. La presse peut et doit être l'instrument de cette action.

Le contrôle du gouvernement sur la presse s'est établi, dès le début de la guerre ; mais ce régime d'exception a été organisé dans des conditions tout à fait particulières (1).

D'un commun accord, il était entendu que le fait de la guerre devait supprimer la liberté de la presse, telle qu'elle était définie dans la loi de 1881. La conduite des opérations et des négociations diplomatiques exigeait le secret : il n'était pas possible de tolérer qu'une indiscrétion pût en compromettre le succès. En 1870, l'ennemi n'avait-il pas trouvé dans les journaux des indications précieuses ? L'opinion publique avait aussi besoin d'être guidée et soutenue, si l'on voulait éviter la nervosité et la surexcitation. Le gouvernement pouvait compter sur la bonne volonté de tous et faire appel au patriotisme et au dévouement des journalistes. Il n'y manquait pas. Mais il ne pouvait pas se contenter de cette garantie. La presse ne demandait pas mieux que de se discipliner elle-même. Ne fût-ce que pour éviter des maladresses, ou des défaillances individuelles, une discipline extérieure n'en était pas moins nécessaire.

Or la législation d'avant-guerre était tout à fait sommaire. La loi sur l'état de siège donnait à l'autorité militaire le droit d'interdire les publications de toute sorte, qui seraient de nature à provoquer le désordre (2). Piètre moyen ! La police intervenait quand le mal était fait.

---

(1) Pour alléger cette étude qui veut se borner aux principes essentiels, je néglige ici les questions secondaires : liberté des spectacles, par exemple.

(2) Art. 9 de la loi de 1849, § 4. Dès octobre 1913, le ministère de la guerre avait indiqué aux généraux commandants de région comment ils devaient interpréter ce texte : il avait prévu que la publication de certaines informations militaires serait interdite, sauf si le gouvernement et le commandement les communiquaient à la presse. Cf. *Instruction...*, citée, art. 25. Mais cette instruction n'avait pas été publiée.

Les termes de l'article pouvaient prêter à l'arbitraire, comme à la faiblesse. L'insertion d'une nouvelle — exacte, mais inopportune — sur un projet du commandement ou sur une négociation, ne tombait pas directement sous le coup de la loi.

Aussi, parmi les mesures urgentes que faisait voter le gouvernement, dans la séance du 4 août 1914, figurait une loi « réprimant les indiscrétions de la presse en temps de guerre » (1).

C'est une mesure de circonstance, qui doit prendre fin, au plus tard, lors de la conclusion de la paix ; le gouvernement peut en suspendre l'application auparavant par un simple décret. La loi interdit, sous peine d'amende et de prison, la publication de toute information relative aux opérations militaires, qui n'aurait pas été communiquée par le gouvernement et le commandement, et de toute appréciation des événements militaires ou diplomatiques, qui serait de nature à favoriser l'ennemi ou à exercer une mauvaise influence sur l'état d'esprit de l'armée et du pays. En vertu de l'état de siège, c'est le Conseil de guerre qui peut connaître de ces infractions.

Dans tout cela, il n'était pas question d'imposer aux journaux et aux publications de toute sorte l'obligation d'un *visa* préalable. La loi prévoyait un régime répressif, mais non pas un régime préventif. En principe, la presse était donc amenée soit à s'abstenir de tout commentaire sur les événements, si elle se bornait à reproduire les « communiqués » officiels, soit à risquer les rigueurs de la loi, si ses commentaires paraissaient dangereux pour le « moral » de ses lecteurs.

Mais, en pratique, dès les premiers jours de la guerre, sans qu'il y ait eu un acte juridique, sans le moindre décret, c'est un régime de *censure* préventive qui a été organisé.

Le 4 août au soir — les lois sur l'état de siège et sur les indiscrétions de presse étaient votées, mais n'étaient pas encore promulguées — le gouvernement communiquait une note aux journaux. Après avoir rappelé qu'il avait le moyen d'interdire toute publication et d'en punir les auteurs, il exprimait l'espoir de n'avoir pas à recourir à ces mesures de rigueur. « Le gouvernement compte sur le bon vouloir patriotique de la presse de tous les partis, à Paris et en province, pour ne pas publier une seule information concernant la guerre, quelle que soit sa source, son origine, sa nature, sans qu'elle ait été visée au Bureau de presse, établi depuis hier au ministère de la Guerre (2). »

---

(1) *J. Off.*, 6 aout, p. 7126.

(2) Le *Bureau de presse* de Paris a d'abord été rattaché, jusqu'à la fin de 1914, au gouvernement militaire, puis, jusqu'au début de 1916, au cabinet du ministre de la Guerre. Un arrêté du 3 janvier 1916 créa une *Direction générale des relations avec la presse*, qui fut confiée à M. Gautier, conseiller d'Etat, puis à M. Maruéjouls, ministre plénipotentiaire ; la « censure » formait une des sections de ce service général, toujours rattaché au ministère de la Guerre. Enfin, le 22 septembre

C'était une « invitation » à laquelle il n'était pas possible de se dérober, puisque le simple fait de s'y soustraire pouvait attirer, de la part de l'autorité militaire, une mesure d'interdiction. Le principe de la Censure était établi.

« En somme, — écrivait un peu plus tard M. Alfred Capus — le dialogue entre la censure et la presse pourrait se résumer en ces quelques demandes et réponses :

— Vous seriez bien gentil, Monsieur, de supprimer ces quelques lignes de votre article ; je vous le demande comme un service personnel.

— Et si je ne le fais point ?

— Si vous ne le faites point, je serai obligé, la mort dans l'âme, d'interrompre la publication de votre journal. »

A vrai dire, la note du gouvernement n'était pas un acte de pur arbitraire. La presse elle-même pouvait y trouver avantage : mieux valait demander une autorisation préalable que de s'exposer à une peine. Comment apprécier si tel ou tel article était de nature à exercer une influence néfaste sur l'esprit public ? En le demandant au Bureau de presse, le journal obtenait une garantie. « C'est nous qui avons pris l'initiative », disait à la Chambre, quelques mois plus tard, M. Jules Roche, journaliste et député (1). Et M. Maurras pouvait affirmer que toute la presse, « sur l'initiative de l'*Action Française* », s'était déclarée prête, spontanément, à ne publier que des nouvelles communiquées ou contrôlées par le gouvernement (2). Aussi, lorsque le ministre de la guerre avait demandé aux directeurs de journaux d'accepter de bonne grâce la situation qui allait leur être faite, il n'avait pas grand'peine à les persuader. C'est en ce sens là que l'on a pu dire que la censure était basée sur un « pacte amiable » (3) entre les intéressés et le gouvernement, et qu'elle constituait une espèce de contrôle officieux. Pour affirmer cette collaboration, le ministre de la guerre créait, par arrêté du 12 août, une « Commission de la presse », qui devait lui soumettre les vœux et les plaintes des journalistes.

* * *

En réalité, ce « pacte amiable » a pris une tout autre tournure. Le service de la censure n'a pas tardé à se considérer comme investi d'une mission de police, et l'examen préalable est devenu bien vite une obligation de fait. Les journaux ont présenté régulièrement au visa de l'auto-

---

1917, la *Direction générale* fut supprimée ; et les services de la censure reprirent le titre de *Bureau de presse*. Ils comptaient, à ce moment, huit sections (service général, censure des quotidiens, des périodiques, contrôle des commissions de province, censure diplomatique, censure financière, contrôle des télégrammes de presse, service d'exécution).

(1) Séance du 4 mars 1915, *Annales de la Chambre*, Débats, p. 290.

(2) *Action Française*, 10 juillet 1915.

(3) A. Capus, *La presse et la guerre*, Revue hebdomadaire, 13 mars 1915, p. 114.

rité leurs « morasses » ; lorsqu'un passage provoquait les observations de la censure, ils l'ont supprimé tout simplement, en laissant en blanc une partie de leurs colonnes. Le Bureau de presse a cessé de faire appel à la bonne volonté, il a donné des ordres ; et ces ordres sont anonymes : un simple coup de téléphone. Si le journal ne s'y conforme pas, il n'est pas possible, sauf dans des cas exceptionnels, de saisir le Conseil de guerre, puisque l'obligation du visa n'est pas inscrite dans la loi (1). Mais l'autorité dispose de toutes sortes de peines accessoires : elle peut faire arrêter la vente des exemplaires et interdire la publication du journal, en vertu de l'état de siège. Il existe ainsi, dans la pratique, une échelle de sanctions dont il est fait un usage constant. Le journal qui n'a pas écouté les ordres de la Censure reçoit un « avertissement » ; si le fait est plus grave et s'il y a récidive, la feuille est « suspendue » pour un délai variable ; enfin intervient la suppression (2). Tout cela tombe dru, sans vaine formalité et sans plus de garanties ! Voilà des habitudes qui n'ont rien de commun avec la « collaboration » qu'annonçait la note du 4 août 1914. L'état de guerre ne s'accommode pas de pouvoirs bénévoles et de conseils amiables. Il faut agir vite et réaliser.

L'arme est pratique et l'effet rapide. Bien que le régime de la censure ne doive s'appliquer en principe qu'aux nouvelles d'ordre militaire ou diplomatique, le gouvernement peut en étendre le rayon d'action. Après tout, le but que l'on poursuit n'est-il pas de « maintenir le pays dans un état moral favorable » ? Or ce ne sont pas seulement les fausses nouvelles, les indications inopportunes, les critiques adressées au commandement qui peuvent troubler l'esprit public. Les discussions politiques, elles aussi, sont de nature à ébranler la confiance du pays et à diminuer l'autorité du pouvoir exécutif. Il est bien naturel qu'un gouvernement, quel qu'il soit, soucieux de son repos, prête l'oreille à ces raisons. Il va surveiller la presse, dans l'intérêt général ; et son propre intérêt y trouvera quelque bénéfice. A la censure militaire et diplomatique va s'ajouter la « censure politique ».

Ce contrôle de la presse, au point de vue de la politique intérieure, est d'abord exercé par les préfets ; il est organisé par une circulaire du 22 septembre 1914. A ce moment, la censure politique est donc distincte de la censure militaire. Mais la dualité des services est supprimée en février 1915 : le préfet abandonne les fonctions dont l'avait chargé la circulaire du 22 septembre 1914 ; il se borne à désigner un représentant, un « civil », pour faire partie de la commission de censure militaire.

---

(1) Pourtant le journal qui publie une nouvelle « ayant trait aux opérations en cours » peut être puni, même si la censure a donné son visa.

(2) L'autorisation du ministre est nécessaire lorsqu'il s'agit de prononcer la suspension ou l'interdiction du journal.

Cette réforme a l'avantage de dissimuler un peu le caractère du contrôle ; elle va permettre au gouvernement de déclarer aussitôt qu'il n'existe pas de « censure politique », car le mot sonne mal.

« La censure politique ? », s'écrie le président du Conseil, « qu'entendez-vous par la censure politique ? Il y a une censure *civile* qui peut porter sur la publication de certains faits de nature à entraîner des désordres ; mais à proprement parler, il n'y a pas de censure politique (1). » Le tout est de s'entendre. La réforme de février 1915 n'a rien changé au fond des choses. Il suffit, pour s'en convaincre de comparer les déclarations faites par deux autres membres du gouvernement, à quelques mois de distance. « Les censeurs — avait dit M. Millerand le 28 octobre 1914 — n'exercent, en matière politique, que des droits limités ; ils ne doivent toucher qu'aux articles qui attaquent les membres du gouvernement au point de les discréditer devant l'opinion publique, et de leur enlever l'autorité nécessaire à leurs fonctions. » Et voici le point de vue de M. Malvy, en avril 1915 : « il n'existe, dit-il, qu'une censure d'ordre militaire » ; mais il est vrai qu'elle s'exerce « non pas exclusivement sur les questions militaires et diplomatiques, mais aussi sur les articles qui contiennent des attaques violentes contre le Parlement et le Gouvernement, et ceux qui seraient de nature à jeter un trouble dans l'opinion, au point de vue de la défense nationale (2). »

Même si l'on s'en tenait à ces constatations officielles, le rôle de la censure serait déjà considérable et singulier. Le gouvernement échappe au contrôle de l'opinion publique, il étouffe les critiques, il façonne l'âme de la nation. Mais, il assume ainsi une responsabilité grave. En répandant l'optimisme, ne va-t-il pas affaiblir à la longue, dans l'opinion, le sens des difficultés qui restent à vaincre ? En mesurant, avec parcimonie, une vérité officielle, ne risque-t-il de créer, dans le pays, une sorte d'apathie ? C'est une question de mesure, dira-t-on. Mais, en France, il semble que le gouvernement ait poussé bien loin le souci d'épargner à la nation les éclats trop durs de la vérité. Le procédé implique aussi d'autres inconvénients pratiques. Puisque le Bureau de presse est maître d'autoriser ou d'interdire, les articles qu'il laisse passer ont l'air de posséder son estampille. C'est une conclusion excessive, bien entendu. Il n'en est pas moins vrai que le fait épargné par la censure prend souvent, pour le gros public, un cachet d'authenticité.

Contre ce régime — dont je me suis abstenu de donner jusqu'ici autre chose qu'une esquisse de principe (3), les critiques vont s'accu-

(1) M. Viviani, *Annales de la Chambre des Députés*, Débats, séance du 4 mars 1915, p. 290.
(2) *Temps*, 15 avril 1915. Réponse du ministre à une question écrite de M. d'Aubigny, député.
(3) Voir aussi J. Barthélemy, *Le droit public et la guerre*. III. *La Censure*. (Revue de droit public), *loc. cit.*

muler pendant toute la guerre. Le gouvernement a fixé les procédés de la censure ; il prétend avoir déterminé le rôle qu'il lui attribue. Et, pour cela, il ne s'est pas fait faute d'aller au delà des principes qu'il avait dès l'abord exposés. Peut-être s'y résignerait-on ? Mais voilà que, dans l'application quotidienne, l'action du Bureau de presse est arbitraire, tracassière, parfois incohérente. La campagne des adversaires de la censure se développe alors vivement ; bientôt elle se mène au Parlement, en séance publique aussi bien qu'en commission ; elle s'obstine, sans succès : c'est, par la fréquence des débats, par l'abondance des interventions de toutes sortes, une des questions les plus encombrantes de l'histoire administrative et gouvernementale de la France pendant la guerre (1).

Amorcée, dès le mois de septembre 1914, par les articles de M. Clémenceau et de M. Alfred Capus, elle provoque, dès novembre, une intervention du député Chaumet auprès du président du Conseil. Ce qu'on reproche à la censure ? On lui reproche d'abord des maladresses et des erreurs. Ici, elle supprime un article parce qu'il pourrait alarmer l'opinion, mais en laisse subsister le titre : « Le bombardement de Pont-à-Mousson » ; elle interdit de mettre en cause ceux qui cherchent à se dérober à leur devoir militaire, mais elle laisse apparaître les mots « Carnet des embusqués ». Là, elle exige la suppression d'un terme, d'une phrase, sans qu'il soit possible de comprendre le motif de sa rigueur. On croirait parfois qu'elle agit par esprit de brimade. Peut-être les conditions du contrôle sont-elles responsables de ces erreurs ? Le censeur est obligé de travailler vite, pendant une partie de la nuit. Qu'il commette des bévues, ce n'est pas étonnant. Et puis, il est fonctionnaire : son chef a des consignes qu'il a reçu l'ordre d'appliquer. En face d'un cas embarrassant, ou même d'une hésitation, il est toujours plus simple de supprimer le passage que de risquer un reproche. Il n'en faut pas davantage pour que la censure des journaux du matin, qui s'exerce pendant la nuit, soit plus rigoureuse encore que celle des journaux du soir (2).

Mais on reproche aussi à la censure son incohérence : ses décisions, arbitraires toujours, sont souvent contradictoires. L'examen préalable est exercé à Paris par le Bureau de presse, en province par des commissions spéciales. D'un département à l'autre, les consignes sont peut-être uniformes ; mais l'application varie. Le gouvernement est tout prêt à le reconnaître ; qu'un article ait été inséré dans un journal, ce n'est pas une raison, dit-il, pour que les autres journaux se croient en droit

---

(1) Il n'est pas encore temps d'écrire cette histoire, que les fonds des *Archives de la Censure*, lorsqu'ils seront accessibles, permettront d'établir.

(2) Latzarus, *Les journaux pendant la guerre* (Revue de Paris, 15 avril 1915, p. 775 et suiv).

de le reproduire (1). Chaque commission locale garde son pouvoir d'appréciation. Et l'on peut lire dans la *Dépêche de Brest* ou dans le *Progrès de Lyon* des informations qui ont été interdites dans le *Matin*. Bien entendu, les excuses ne manquent pas. D'une région à l'autre, dit-on, l'esprit public n'a pas la même forme de sensibilité. Mais il suffit de jeter un coup d'œil sur les décisions d'espèce pour en apercevoir un grand nombre qui ne relèvent pas de ce souci. Et puis ces contradictions ne sont-elles pas coutumières ? Au sein d'une même commission, un journal se voit interdire la publication d'une nouvelle qu'un confrère est autorisé à reproduire. La presse parisienne s'est plaint sans cesse de ces pratiques, sans parvenir à les faire disparaître tout à fait.

Ces critiques atteignent surtout les agents du service ; il y en a d'autres qui ont plus d'importance et plus de portée. Elles visent le gouvernement. C'est lui qui donne à la censure des directives, c'est lui qui lui dicte ses consignes. Le chef du Bureau de la presse les enregistre, avec les indications d'heure et d'origine. Il est interdit de laisser passer quoi que ce soit sur tel sujet ; il n'est pas permis de laisser signaler telle nouvelle, parce qu'elle est fausse, et telle autre parce qu'elle est vraie. Il y a des consignes qui visent des personnes : voilà les noms qu il est défendu de prononcer ; il y en a qui condamnent des tendances (2). Parmi ces instructions, un grand nombre sont parfaitement justifiées. Le gouvernement ne peut laisser faire allusion à l'hypothèse d'une paix séparée ; il a bien raison de proscrire toute discussion sur les « buts de guerre » et les conditions du traité futur (3). Mais comment ne serait-il pas tenté d'abuser de son pouvoir ? Le voici qui profite de la censure pour protéger les ministres et les députés contre des attaques *personnelles*, pour arrêter, à l'automne de 1914, certains articles qui réclament la convocation des Chambres, et même pour interdire les critiques que méritent l'administration de l'armée, du service de santé, ou la gestion des services publics. C'est bien là une censure politique, quoique puisse affirmer le président du Conseil (4). Au nom de quel intérêt général pourrait-il la défendre ? Est-ce faire œuvre utile au pays que de cacher des erreurs inévitables ? Ce contrôle de l'opinion publique est nécessaire : l'expérience l'a bien montré par la suite. Sans la crainte du journal,

---

(1) Réponse de M. Malvy à une question écrite de M. d'Aubigny, *Temps*, 9 avril 1915.

(2) Lorsque sera connu ce registre des consignes, ce sera une source précieuse pour l'histoire, parce que la liste des consignes montre comment le gouvernement façonne l'opinion, et parce qu'elle peut permettre précisément de retrouver l'indication des faits dont la presse n'a pas eu le droit de parler.

(3) Déclaration de M. Viviani à la Chambre, septembre 1915, *Annales*. Débats, p. 1133. « J'ai réuni, il y a cinq mois, les grands journaux de Paris. Je leur ai dit que je désirais qu'ils ne parlent pas des conditions de la paix, parce qu'ils pourraient créer un état d'opinion, qui pourrait être très gênant. »

(4) Bien qu'à vrai dire la censure ne se protège pas elle-même, et laisse passer souvent dans la presse les critiques qui la concernent.

combien de mesures agréables au soldat auraient été négligées ou étouffées ! Le pouvoir exécutif décide ; il ignore souvent lui-même les entraves que ses propres agents apportent à l'application de ses circulaires ou de ses décrets. En les lui dénonçant, la presse remplit son rôle. Mais le gouvernement ne lui sait pas gré de ces interventions (1).

En vérité, l'arme que possède le pouvoir exécutif est formidable. Comme il lui est facile d'orienter les admirations de la masse ou ses mépris ! de faire ou de défaire la réputation des chefs militaires ! La popularité des généraux ? Il la modèle, il la façonne, il la crée. En un moment difficile, la censure peut faire le silence autour d'un homme, tandis qu'elle autorise, pour tel autre, tous les éloges. Influence factice, temporaire, qui ne prévaudra pas à la longue contre les faits et contre la valeur démontrée ? Je le veux bien. Mais il suffit qu'elle serve, un instant, les desseins du pouvoir exécutif. Et peut-être après tout, dira-t-on, vaut-il mieux qu'il en soit ainsi pour que le gouvernement soit plus libre et plus fort ? Seulement, l'usage mène à l'abus et crée l'injustice.

Les milieux parlementaires s'emparent de ces critiques et les prennent à leur compte. La liberté de la presse n'est-elle pas une condition du régime parlementaire ? « Nos assemblées, dira un rapporteur, ne sont pas suffisamment libres, c'est-à-dire suffisamment éclairées, si la presse n'est pas libre à côté d'elles, si la liberté des opinions extérieures ne mêle pas sa lumière à la liberté de nos délibérations (2). » M Clémenceau, journaliste et sénateur, fait distribuer à ses collègues, par la poste, les articles que la censure lui a interdit de publier (3). Le syndicat de la presse lance une protestation contre les rigueurs du Bureau de presse (4). Dès la reprise des travaux parlementaires, la question est posée : la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre des députés en est saisie. Dès lors, périodiquement, le gouvernement va avoir à repousser les mêmes attaques, sans qu'elles le mettent en difficulté.

Le 22 septembre 1915, devant la Commission de législation civile et criminelle, M. A. Capus, à raison de sa situation personnelle dans la presse parisienne, est appelé à donner son avis. Il accepte en somme le régime de fait que le gouvernement a progressivement institué. La censure militaire et diplomatique est légitime ; les sanctions habituelles

---

(1) Le gouvernement, il est vrai, a pris le parti, au bout de quelque temps, de faire communiquer dans certains cas au service public le texte de l'article censuré, pour qu'il tienne compte des critiques.

(2) *Rapp.* P. Meunier, 30 octobre 1915, n° 1399.

(3) Le gouvernement a interdit cette pratique le 12 août 1916 (instructions aux commandants de régions). Cf. *Rapport* Paul Meunier, 19 octobre 1916, n° 2614.

(4) Cf. l'ordre du jour voté par l'*Association syndicale professionnelle des journalistes*, le 7 février 1915 : « ...la censure politique est en contradiction absolue avec le principe de la souveraineté nationale. »

(avertissement, saisie, etc...) lui semblent tolérables. Il ne demande même pas que les délits de presse soient soumis au jury. Mais c'est à la censure politique qu'il s'attaque : il n'y a, dans la loi du 5 août 1914, rien qui permette au gouvernement de la maintenir. C'est à peu près la conclusion que propose le rapporteur de la commission (1).. « le texte de tout article ou information d'*ordre militaire* ou *diplomatique* doit être, avant toute publication, communiqué... à l'autorité publique, qui devra donner son visa dans le délai de deux heures. » L'examen préalable des morasses deviendrait donc une institution légale, mais limitée.

Telle n'est pas l'intention du gouvernement. Il est nécessaire, dit le président du Conseil, que la censure puisse s'opposer à certaines campagnes, qui rompraient l'unité morale du pays. Pourquoi la presse se plaint-elle ? C'est elle-même qui préfère le régime préventif à la répression ! « J'ai dit aux représentants de journaux : je veux bien supprimer le Bureau de la presse ; c'est un ennui pour tout le monde, pour vous comme pour moi ; mais, du moment qu'il y a un dépôt légal, j'examinerai vos articles et s'il y a un article qui me déplaît, je saisis. Ils ne veulent pas ! »

Les discussions qui se poursuivent, à la tribune et dans la presse, achèvent de montrer aux adversaires du gouvernement la vanité de leurs tentatives. « Nous renonçons à l'effort que nous avions tenté pour légaliser la censure, en l'enfermant dans des limites légales, rationnelles et justes », déclare alors le rapporteur au nom de la Commission (2). Il n'est pas possible de trouver une formule de conciliation qui puisse satisfaire tout le monde ; « ...mieux vaut dès lors refuser, à la présente censure, toute consécration légale ».

Les critiques se portent alors sur un autre terrain. Ne faudrait-il pas limiter ce « pouvoir absolu » qu'exerce le Bureau de presse ? Il pourrait être autorisé à saisir les exemplaires des journaux, mais non pas à suspendre ou à interdire la publication. Le gouvernement ferme l'oreille à ces suggestions. Malgré les attaques de ceux qui lui reprochent de « briser l'outil le plus précieux pour gouverner : l'opinion publique », et de faire en sorte que le pays tombe « dans une prostration coupable » (3), il maintient son point de vue.

Dans le cours de l'année 1916, il réussit même à renforcer le régime par des mesures de détail : il interdit à l'éditeur d'un journal, frappé d'une peine de suspension, de faire paraître une autre feuille, sous un

---

(1) Pourtant il n'admet pas que la saisie soit faite par la voie administrative, et demande une décision judiciaire. Cf. *Rapport* du 30 octobre 1915, n° 1399. L'audition de M. Capus est reproduite en annexe à ce rapport.

(2) *Rapport*, P. Meunier, n° 1893, 7 mars 1916.

(3) Proposition de résolution de M. Hennessy, n° 3450.

titre différent : il met fin aux pratiques des journalistes en vue, qui expédiaient par la poste, aux membres du Parlement, les articles arrêtés par la censure. La loi du 27 avril 1916, qui a restreint la compétence des Conseils de guerre, a rendu à la juridiction civile la connaissance des délits de presse ; mais c'est le tribunal correctionnel qui juge ces affaires, et non pas la Cour d'assises (1).

En vain la Chambre, au moment où M. Briand est contraint de remanier son ministère (12 décembre 1916), s'efforce-t-elle de faire supprimer la censure politique (2). Le vote de principe reste sans effet. Aux interpellations, le président du Conseil répond qu'il n'est pas possible d'établir une ligne de démarcation précise entre les nouvelles d'ordre « diplomatique » et les articles d'ordre « politique » : « Quand la polémique revêt un caractère personnel, agressif et injurieux, lorsqu'elle apparaît nettement, non pas tant comme destinée à soutenir une opinion qu'à susciter les discussions parmi les citoyens, quand elle est inspirée par l'intention visible de déchaîner les passions violentes et de dresser les hommes contre les hommes, quand elle s'en prend aux institutions de ce pays et qu'elle cherche à les discréditer dans les circonstances graves que nous traversons, il appartient à la censure d'intervenir. » Est-il possible que le gouvernement tolère une campagne où serait mise en cause la durée des hostilités ? S'il fermait les yeux, la Chambre serait la première à le lui reprocher. En temps de guerre, certains sujets ne doivent pas être abordés ; c'est au gouvernement seul qu'il appartient d'exercer cette surveillance. M. Briand n'a pas de peine à convaincre la majorité du Parlement.

Le cabinet de M. Ribot (20 mars-12 septembre 1917) maintient les directives de ses prédécesseurs ; dans sa déclaration aux Chambres (3), il annonce son dessein de « se servir avec fermeté du pouvoir que la loi lui donne » pour supprimer les fausses nouvelles, les informations tendancieuses, qui seraient de nature à égarer les esprits, d'arrêter les campagnes qui auraient manifestement pour objet de discréditer nos institutions républicaines ou de pousser à la « dissolution des forces de la défense nationale ». Ce sont les attaques contre le Parlement et les menées pacifistes qu'il recommande à la censure de surveiller plus particulièrement. Sans doute, il respectera, dit-il, la « liberté de discussion » ; il préférera « des critiques, même injustes, à ce mol optimisme qui ne peut qu'énerver les énergies de la nation ». Mais quand, à son tour, il est aux prises avec

---

(1) D'après la loi de 1881, la Cour d'Assises est compétente ; mais les faits visés par la loi du 5 août 1914 échappaient aux règles ordinaires.

(2) Amendements Ch. Bernard et E. Brousse, 14 décembre 1916, *Annales Chambre*, Débats, p. 3671.

(3) 21 mars 1917, Débats, p. 779-780.

des difficultés d'ordre politique, dans des conditions délicates, il n'hésite pas plus que ses devanciers à faire usage de ses pouvoirs pour prolonger l'existence du ministère.

M. Painlevé n'agit pas autrement. Il est vrai que la Chambre elle-même l'y incite, en lui demandant de « faire cesser les campagnes de calomnie contre la République ».

Mais voici que surgissent alors de nouvelles résistances : « Il n'est pas possible, dit un interpellateur (1),.. que nous permettions plus longtemps au gouvernement de laisser la censure opérer comme elle le fait, c'est-à-dire de la façon la plus illégale, la plus inégale, la plus arbitraire qui soit. » L'association professionnelle de la presse républicaine constate, elle aussi, dans une protestation du 4 novembre 1917, que la censure intervient de plus en plus « dans le domaine de la politique pure », et qu'elle empêche les journaux de critiquer les « fautes lourdes » du pouvoir exécutif.

Quinze jours plus tard, M. Clémenceau était au pouvoir (16 novembre 1917) ». Il avait été, pour le Bureau de presse, l'adversaire le plus tenace et le plus redoutable. Aussi les intentions qu'il allait énoncer étaient-elles attendues avec curiosité : « Une censure sera maintenue des informations diplomatiques et militaires, aussi bien que de celles qui seraient susceptibles de troubler la paix civile, cela jusqu'aux limites du respect des opinions », déclarait-il à la Chambre, le 20 novembre. « La censure fournira des avis, rien que des avis, à qui les sollicitera. En temps de guerre, comme en temps de paix, la liberté s'exerce sous la responsabilité personnelle de l'écrivain. En dehors de cette règle, il n'y a qu'arbitraire, anarchie. » Le président du Conseil saisit la première occasion pour montrer qu'il n'entend pas se servir du Bureau de presse pour se protéger contre des attaques personnelles (2). « Le droit d'injurier les membres du gouvernement, déclare-t-il ironiquement, doit être mis hors de toute atteinte. »

Le fait est que les instructions données au Bureau de presse lui prescrivent d'appliquer comme à l'ordinaire les consignes militaires, de surveiller de très près les articles « pacifistes », mais aussi d'être « très large » pour les articles politiques et pour les informations, à condition qu'elles ne concernent ni les mouvements grévistes, ni les affaires de haute trahison, ni les opérations financières.

Le ton a changé ; les adversaires du gouvernement eux-mêmes sont obligés d'en convenir. « Je sais très bien, » disait le 27 décembre 1918

---

(1) M. Peyroux, 26 octobre 1917.
(2) Il s'agit d'un article publié dans un journal socialiste de l'Yonne. Note à la presse du 8 janvier 1918.

un député d'extrême-gauche, « que depuis le *règne* de M. Clémenceau, il est possible, un peu plus qu'auparavant, de critiquer, d'attaquer même les membres du cabinet, et de donner son appréciation sur la politique intérieure (1). »

Mais lorsque l'armistice est signé, le gouvernement se heurte à de nouvelles critiques. Pourquoi donc maintenir une censure rigoureuse sur les informations et sur les questions diplomatiques ? le Bureau de presse n'est plus « un moyen de protéger le pays contre des indiscrétions nuisibles » ; il n'est qu'un « instrument de gouvernement » (2). Malgré ces protestations, la censure s'exerce pendant toutes les négociations de paix ; elle est encore en vigueur après la signature du traité, au moment où les Chambres discutent les clauses de la paix. Le 22 juillet 1919, le gouvernement obtient sans peine l'ajournement *sine die* d'une interpellation à ce sujet (3).

C'est le 12 octobre 1919 seulement, au moment où est supprimé l'état de siège, que la loi sur la presse du 5 août 1914 est définitivement abrogée.

*
* *

Du 2 août 1914 au 12 octobre 1919, la France a vécu sous le régime de l'état de siège politique. C'est en vertu des lois de 1849 et de 1878 qu'en temps de crise le pouvoir de police se trouvait renforcé, la compétence des tribunaux militaires étendue, la liberté de la presse restreinte. Dès le premier jour de la mobilisation, le gouvernement avait mis en vigueur ces dispositions légales. Les Chambres avaient aussitôt confirmé les pouvoirs exceptionnels de l'exécutif, et les avait complétés en votant la loi relative aux indiscrétions de la presse. Le statut des libertés publiques en temps de guerre était donc déterminé, bien qu'à vrai dire un des caractères essentiels de ce régime : la censure, n'ait jamais été inscrit dans la loi. En pratique, ce statut s'est modifié sans cesse.

Le gouvernement, dans la première période de la guerre, institue par des actes de sa propre autorité un régime plus rigoureux que ne l'avait voulu et prévu la législation d'avant-guerre : c'est lui qui développe les pouvoirs de la justice militaire et qui crée les Cours martiales. A partir de l'automne 1915, l'application du régime se relâche. Non seulement le pouvoir exécutif renonce à quelques-unes des initiatives qu'il avait prises de son propre chef, mais il accepte d'abandonner une

(1) Alexandre Blanc, *Annales Chambre*, Débats, p. 3252.
(2) Interpellation Lafont, 24 avril 1919, *ibid.*, p. 1953.
(3) *Ibid.*, p. 3283. Le vote est acquis par 320 voix contre 189.

partie des conséquences de l'état de siège : les pouvoirs de justice et de police, dans la zone de l'intérieur, reviennent entre les mains de ceux qui doivent normalement les exercer. Dans la dernière période de la guerre pourtant, quelques mesures de détail marqueront un retour à des principes plus rigoureux, mais seulement dans la mesure où l'exigeront alors des circonstances locales.

Au cours de cette évolution, le gouvernement tend donc à réduire le rôle de l'autorité militaire dans l'administration du pays ; il recourt de préférence à l'autorité civile. Ce sont les attributions respectives du général et du préfet, du Conseil de guerre et de la justice ordinaire qui sont en jeu : mais, dans l'ensemble, le pouvoir exécutif ne renonce pas aux droits exceptionnels qu'il tient de la loi.

CHAPITRE III

Le gouvernement et les services publics

La guerre devait être courte. Il était entendu que la mobilisation, en appelant à l'armée tous les hommes valides, suspendrait la vie économique. Pendant que la crise se dénouerait « au front », l' « arrière » n'aurait d'autre devoir que d'attendre, en bon ordre. L'armée vivrait sur ses propres réserves, en matériel, en munitions.

Mais la guerre se prolonge. La fin de la crise s'estompe dans un lointain indéfini. Toutes les prévisions sont en déroute. L'armée fait appel à l' « arrière », pour lui donner des armes, pour l'adapter aux formes nouvelles de la guerre. Pour soutenir la lutte, le pays a besoin de toutes ses forces, de toutes ses ressources. Le gouvernement distribue les rôles ; il organise la mobilisation industrielle.

Ce n'est pas assez : l' « arrière » et l' « avant » sont maintenant solidaires. Le gouvernement ne peut pas négliger la force que constitue la patience et l'entrain des « civils ». Il faut qu'il la surveille, qu'il l'entretienne. Il faut qu'il permette aux habitants de se nourrir, de se vêtir dans des conditions raisonnables. Ce n'est pas l'initiative privée qui peut y pourvoir, en temps de crise. L'État intervient ; il fait face sans cesse à de nouveaux devoirs ; il prend en charge toute l'économie nationale.

Cet envahissement de l'étatisme n'a pas été « prémédité ». Il n'y a pas eu, en France du moins, un système de prévisions qui — une fois acquise la certitude de la guerre longue — ait essayé de déterminer à l'avance le programme des interventions progressives de l'État. Les mesures ont été prises au jour le jour, sous la pression des exigences, au fur et à mesure qu'elles se révélaient. Mais ce développement empirique a été continu, de 1915 à 1918 (1).

Au moment de la mobilisation, le gouvernement trouvait, dans la législation existante, le moyen de diriger les transports par chemin de fer et de prendre aux particuliers les chevaux, les voitures automobiles nécessaires aux troupes. Il avait en outre le droit de réquisitionner pour

---

(1) Voir les chapitres consacrés à ces questions par Trustee, *Le Bilan de la Guerre*, Paris, Plon, 1921 ; et par Delemer, *Le Bilan de l'Etatisme*, Paris, Payot, 1922, dont s'inspire directement ce préambule.

les besoins de l'armée les denrées, les produits et les armes. Mais il n'y avait pas de plan d'ensemble qui pût être appliqué aussitôt. Pour l'exécution des mesures indispensables, le personnel militaire était investi de l'autorité. Ce n'était pourtant pas sur les services de l'Intendance que l'on pouvait compter pour une opération de grande envergure. La compétence leur manquait : autre chose est de mettre la main sur les ressources existantes, autre chose d'en créer de nouvelles et de les répartir. Du jour où l'armée demandait en abondance des munitions et des armes, il fallait bien recourir à des procédés administratifs plus souples, associer l'initiative privée à l'effort des services publics. Bientôt c'était toute la vie économique du pays qu'il fallait diriger ; et les besoins de l'armée ne devenaient qu'un des problèmes qui s'imposaient au pouvoir exécutif. Aussi le régime économique de guerre n'a-t-il pas tardé à se développer dans un sens bien différent des prévisions.

« A la veille de l'armistice, l'État — dit M. Delemer, — en était arrivé à absorber pour les besoins de la guerre la presque totalité des ressources matérielles disponibles. La réquisition captait sur le territoire la production française subsistante. Le régime des importations, centralisé aux mains de quelques organismes, ne laissait plus rien filtrer hors des services publics. »

Par le jeu de mesures progressives, l'activité privée a disparu sous l'emprise de l'étatisme : elle est réglementée, disciplinée, étouffée. Le régime économique s'attaque « à la liberté individuelle » dans presque toutes ses manifestations (1).

La liberté du commerce n'existe plus. L'État fixe les prix, répartit les denrées, réquisitionne les produits. Dans les rares domaines où les échanges restent libres, en principe, le monopole des transports intervient. Pour faire voyager des marchandises en chemin de fer, il faut obtenir un droit de priorité, que l'État reste maître de définir. L'exécution des contrats est faussée par le régime du moratorium. Les achats à l'étranger sont limités par le système des prohibitions.

La liberté de la production est restreinte. C'est l'État qui dispose des matières premières, par les monopoles d'importation ; c'est lui qui accorde la main-d'œuvre, en rappelant les ouvriers du front pour les mettre en sursis d'appel, en louant le travail des prisonniers de guerre, en organisant l'immigration des indigènes coloniaux et des étrangers ; c'est lui qui contrôle, dans toutes les industries qui travaillent pour la guerre, les types de fabrication. Par conséquent, là même où il n'exerce pas la réquisition directe des usines, il peut imposer à la plupart des industries un « régime équivalent ». L'agriculture ne se prête pas aussi ai-

(1) Cf. Trustee, *ouv. cité*, p. 31.

sément à ce contrôle. Pourtant, une loi du 6 octobre 1916 organise la mise en culture des terres abandonnées. Si un propriétaire ou un exploitant ne peut cultiver, ou néglige de le faire, le maire peut provoquer une réquisition du domaine. La terre est mise en culture, d'abord par les soins d'un comité départemental agricole puis, dans un second système, par l'administration elle-même, enfin par une coopérative d'agriculture (1).

La liberté du travail est limitée, par toutes sortes de méthodes. Pour empêcher les grèves, le gouvernement peut menacer d'un renvoi au front les militaires mobilisés. Pour régler les conditions du travail, il peut menacer les patrons rebelles de militariser leurs usines. Pourtant la « mobilisation civile », dont il est question à diverses reprises, n'est pas effectuée.

En outre de ces atteintes directes ou indirectes aux libertés générales, le pouvoir exécutif n'hésite pas à rompre, de sa propre autorité, des conventions précises, en invoquant l'intérêt public. Par un simple décret, le ministre de la guerre fait modifier le statut des engagés volontaires, malgré les promesses qui leur ont été faites au moment de leur engagement. « En fait de contrats — dit le ministre — je n'en connais qu'un en ce moment ; c'est le contrat qui nous lie tous pour le salut de la patrie (2). »

Ce n'est pas ici le lieu de tenter de donner un aperçu de la législation de guerre, d'envisager la valeur pratique de ces mesures et leurs résultats financiers. Il est possible de commencer à établir le « bilan de l'étatisme », de montrer l'incapacité de l'État à gérer ces services toujours plus étendus dans des conditions saines et raisonnables, d'essayer de chiffrer les gaspillages et les mécomptes (3). Il est aisé d'apercevoir les incohérences d'une législation improvisée, de mesurer la distance qui sépare la décision de l'application. Ce sont les méfaits de « l'entreprise gouvernementale ». Fallait-il pour y échapper, renoncer à ces interventions constantes de l'autorité dans l'activité individuelle ? Les adversaires de l'étatisme, eux-mêmes, conviennent que ces formes d'action étaient inévitables, dans l'intérêt de la vie du pays. « La liberté du commerce », dit l'un d'eux, « pour s'exercer à l'avantage de la communauté, suppose l'existence de stocks considérables et variés, la régularité et la sécurité des transports maritimes ou terrestres, la disposition d'abondants moyens de trésorerie intérieure ou internationale. Or, aucun de ces éléments essentiels n'a existé et ne pouvait exister pendant la guerre. »

---

(1) Chambre. Cf. *Rapports* n° 1783 et 4482.
(2) Cité par M. Barthélemy, *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1917, p 20.
(3) C'est ce qu'a tenté M. Delemer dans son ouvrage, déjà cité plusieurs fois.

L'initiative privée ne pouvait pas se procurer, par ses propres moyens, les matières premières que l'étranger nous fournit. Elle-même sollicitait souvent l'appui de l'État, parce qu'elle se sentait impuissante à résoudre les difficultés. Les pays exportateurs, l'Angleterre, les États-Unis, demandaient au gouvernement français de les mettre en présence d'un seul organisme d'achat pour chaque catégorie de produits. La flotte de commerce ne pouvait suffire à assurer les transports essentiels : il fallait bien que le gouvernement intervînt pour empêcher que le tonnage ne fût accaparé par des besoins d'importance secondaire. En laissant libre cours aux agissements individuels enfin, on accentuait la hausse des changes et l'on compromettait la force de résistance du pays. Tout ce système de prohibitions d'importation et d'exportation, de monopoles, de consortiums, dérivait donc d'exigences certaines, que le gouvernement n'avait pas le droit de négliger. Croit-on aussi que la lutte contre la hausse des prix, à l'intérieur, ait été tout à fait vaine, et le rationnement inutile ? Et si l'intervention de l'État dans les conditions du travail a accéléré la hausse des salaires, cette largesse n'a-t-elle pas augmenté le rendement de la main-d'œuvre ? L'étatisme était nécessaire, à raison des circonstances exceptionnelles. Au moment où les rapports économiques normaux entre les nations étaient rompus, au moment où chacun tendait à réserver pour soi les ressources dont il disposait, l'État seul avait le moyen d'obtenir d'un autre État quelques concessions. Au moment où, à l'intérieur même du pays, les ressources manquaient, il avait le devoir de réagir contre l'âpreté de l'intérêt individuel. « On peut discuter le détail des procédés mis en œuvre », dit un auteur qui n'est pourtant pas tendre pour l'étatisme ; « dans leur ensemble, ils résultèrent d'une conception juste et jusqu'à un certain point géniale (1). »

*
* *

Cet effort immense de l'État réagit sur les conditions de l'administration et du gouvernement. L'objet de cette étude est seulement de montrer comment le pouvoir exécutif a été amené à développer ses moyens d'action et à modifier l'organisation et le groupement de ses services pour les adapter aux nécessités de l'état de guerre.

I. *L'accroissement des services publics*

L'extension toujours croissante des attributions de l'État entraîne sans cesse, de 1914 à 1918, la création de nouveaux services, qui se

(1) Delemer, *Ouvrage cité*, p. 184.

groupent, tant bien que mal, tantôt dans les cadres habituels de l'administration, tantôt dans les cadres nouveaux nés de la guerre. Le nombre des fonctionnaires augmente d'autant. Sans prétendre indiquer ici, même sommairement, les plus importants d'entre ces services (1), un coup d'œil sur les conditions générales de leur développement est nécessaire pour comprendre, à l'aide de quelques exemples, les difficultés éprouvées dans l'œuvre nécessaire de coordination.

I. Pour faire face à sa tâche, l'administration est obligée de créer de nouveaux organes, qui sont chargés d'étudier les problèmes nés de la guerre, de préparer les décisions et de prendre les mesures d'exécution prévues par les décrets et les arrêtés ministériels.

Il était naturel de songer tout d'abord à organiser des services spéciaux dans chacun des ministères intéressés ; le personnel des administrations centrales, qui avait été réduit au moment de la mobilisation, s'est donc reconstitué ; puis il a été augmenté, en faisant appel à des auxiliaires temporaires et à des mobilisés. A mesure que la besogne se développait, il fallait bien créer de nouveaux « bureaux » et de nouvelles « directions » dans les services qui avaient la charge de la défense nationale et de la vie économique du pays.

Pourtant le gouvernement ne pouvait pas, en principe, établir ces emplois de sa propre autorité. Depuis la loi de finances du 13 avril 1900, il était entendu que « le nombre des emplois de chef de service de chaque catégorie, savoir : directeurs généraux et secrétaires généraux, chefs de division et chefs de service, sous-directeurs et chefs de bureaux » ne pouvait être augmenté que par la voie législative. En temps de guerre, le pouvoir exécutif ne se croyait pas tenu de se conformer exactement à ces exigences (2). Mais il ne pouvait se dérober tout à fait au contrôle du Parlement, puisqu'il était tenu de faire voter les crédits nécessaires. En dépit de cette restriction, qui ne lui donnait pas grand embarras. il était donc à peu près libre de remanier les services des administrations centrales.

Les décisions étaient prises au jour le jour, par des retouches successives, qui procédaient de nécessités réelles ou de bonnes intentions, mais qui avaient l'inconvénient de troubler la marche des services. Dès la fin de 1915, le rapporteur général du budget au Sénat dénonçait « les modifications apportées hâtivement et sans méthode dans les services de l'administration centrale. » Pendant plus de trois ans, il ne semble

(1) C'est précisément le but que se propose l'étude de M. du Retail, dont celle-ci n'est que la préface.

(2) Il créait par un simple décret, une direction de la Guerre sous-marine (18 juin 1917) et une sous-direction de l'Artillerie d'assaut (8 janvier 1918) par exemple.

pas qu'il y ait eu un effort pour sortir de ces procédés empiriques (1). C'est seulement au printemps de 1918 que, par décret, le gouvernement, après une enquête générale, a entrepris de réorganiser quelques-unes des administrations centrales : par exemple celles du commerce, de l'agriculture, du travail et des affaires étrangères (2).

Les cadres provisoires des administrations centrales, tels qu'ils résultaient de l'état de guerre, au lendemain de l'armistice, font toucher du doigt le développement considérable des services. Au ministère du commerce, à côté des trois « directions » qui s'occupent des affaires ordinaires : législation commerciale, enseignement technique, douanes et conventions commerciales, le groupe des services de guerre — services interalliés et services nationaux — a pris une place prépondérante. Les services techniques, par exemple, sont subdivisés en dix sections qui s'occupent des matières premières et des fabrications industrielles : textiles, matières grasses, cuirs et peaux, produits chimiques, etc... Au ministère des travaux publics, les services civils sont doublés par des services « militaires » qui s'occupent, eux aussi, des voies navigables, des chemins de fer, des ports maritimes en fonction, des besoins de l'armée. Au ministère de la guerre, les attributions des « directions » et leur personnel se sont développés largement. La direction de l'intendance compte quatre sous-directions. La direction de l'artillerie, trois «bureaux» entre lesquels se répartissent dix-sept sections. A la direction de l'aéronautique, il existe douze services groupés en trois bureaux. Encore faut-il ajouter que de nouveaux éléments sont venus s'ajouter aux cadres primitifs, par exemple « le service général des pensions et des renseignements aux familles » qui, dès 1915, comptait 700 employés — celui des prisonniers de guerre, qui compte sept sections et un service d'inspection — celui de la démobilisation, dont les cinq « directions » sont alors groupées en un sous-secrétariat d'État.

Mais, en dehors de ces services, le pouvoir exécutif avait d'autres ressources. Il en usait davantage encore. A côté des administrations centrales, il aimait à créer des comités, des commissions et des offices. Les uns et les autres étaient formés, le plus souvent, de fonctionnaires auxquels venaient s'adjoindre des représentants de l'activité économique, commerçants, industriels et agriculteurs, en proportion variable. Ils avaient donc pour but d'associer aux études et aux décisions des services la compétence et l'initiative d'hommes qui, par leur situation et leurs connaissances, étaient à même d'apporter des suggestions pratiques

(1) Un projet de réorganisation du ministère de la Guerre, établi en 1916 par le général Galliéni, n'a pas abouti.
(2) Décrets du 14 février, 18 février, 19 février, 14 juin 1918.

et des idées plus hardies. Ces organismes ont eu, dans l'administration de guerre, un rôle important et intéressant. Il n'est pourtant pas facile de fixer les traits de leur activité, car leur forme et leurs attributions dépendaient du décret ou de l'arrêté ministériel qui les avait établis.

L'*Office* possède, en principe, des ressources qui consistent, le plus souvent, en une subvention de l'Etat. Le décret qui l'organise définit le champ de son activité, fixe le personnel de son secrétariat général. Il est dirigé par un conseil d'administration. C'est sur ce type qu'avait été établi, par exemple, avant la guerre, l'Office national du commerce extérieur. L'administration de guerre a développé les institutions de ce genre. C'est ainsi qu'ont été formés, en décembre 1917, un Office de la *reconstitution agricole*, qui comprenait seize membres (huit fonctionnaires désignés par les ministères compétents, et huit agriculteurs) et qui était autorisé (1) à faire des avances aux cultivateurs pour l'achat de matériel, de bétail et d'engrais ; un Office central des *produits chimiques agricoles* (loi du 20 juin 1918 et décret du 28), qui était chargé de se procurer par achat ou par réquisition, des appareils et des engrais, pour les céder ensuite aux cultivateurs : ses dépenses et ses recettes sont inscrites à un compte spécial, qui est d'ailleurs soumis au contrôle ordinaire de l'administration des finances ; il reçoit, comme fonds de roulement, un crédit de 100 millions inscrit au budget du ministère du ravitaillement. Le caractère commun de ces offices est de posséder un budget, une autonomie financière, ce qui ne veut pas dire qu'ils se bornent toujours à effectuer des achats et des ventes, à distribuer des subventions (2). L'Office national des *mutilés et réformés*, qui a été créé en exécution de la loi du 2 février 1918, a pour mission tout à la fois de contrôler les associations et les groupements privés et de leur accorder des subsides, d'organiser un service de renseignements et de donner au gouvernement son avis sur les mesures qui concernent les mutilés et les réformés.

Le caractère des *Comités* et des *Commissions* est beaucoup plus incertain. L'administration de guerre emploie, semble-t-il, l'un ou l'autre de ces termes à peu près indifféremment pour désigner tantôt un organe consultatif formé de membres bénévoles, qui étudie une question déterminée ou un groupe de questions analogues, et qui prépare des solutions, tantôt un organe d'exécution, qui met au point les détails d'application d'une décision générale et qui rend des services à peu près identiques à ceux d'une section de l'administration centrale. Au premier type se

(1) Décret du 4 février 1918.

(2) L'Office est souvent doublé d'un comité consultatif, qui doit en principe surveiller sa gestion et examiner ses programmes, par exemple : le Comité consultatif des produits chimiques agricoles, créé par décret du 3 juillet 1916.

rattache, par exemple, la Commission consultative des loyers, qui est constituée auprès de la Chancellerie (1) pour « étudier » les résultats de la loi du 9 mars 1918 : elle est présidée par le premier président de la Cour d'appel, et comprend des fonctionnaires appartenant aux services de la justice, de l'intérieur, des finances et du travail, ainsi que des membres choisis par le ministre, en dehors des cadres de l'administration. Au second type appartient le Comité interministériel du coton : il est formé, lui aussi, de représentants des principaux ministères et du grand quartier général, et de fabricants ou de négociants. Sa tâche consiste à déterminer les besoins de l'industrie, à fixer les quantités de matière première qu'il est nécessaire d'importer, à établir les prix de vente.

Il est donc impossible, à première vue, de se fier au titre de ces organismes pour apercevoir leurs attributions : c'est une des sources d'erreur ou de confusion que présente l'organisation administrative de la guerre.

Le *Tableau général de la composition des ministères* donne, au lendemain de l'armistice, une liste méthodique des principaux offices, comités ou commissions chargés de questions relatives à l'état de guerre, qui sont rattachés aux divers départements ministériels. Il en existe 291. Auprès du ministère de la Guerre, on en compte plus de 80.

D'autre part, en outre de ces services généraux, qui collaborent à un titre quelconque aux *décisions* de l'exécutif, la guerre développe sans cesse de nouveaux services « extérieurs », qui ont la charge de *mettre en œuvre* cette foule de décrets, d'arrêtés et de circulaires, et qui s'efforcent, en principe, à faire de la loi une réalité pratique, — à moins qu'ils ne se chargent d'en retarder l'effet par faiblesse ou par incapacité. Ici encore, ce sont les procédés généraux employés pour l'extension des services qu'il faut essayer d'esquisser.

En 1915, au moment où se révèlent les besoins de l'armée en matériel et en munitions, le gouvernement organise, par décisions ministérielles, de nouvelles équipes de fonctionnaires qui se développent avec une rapidité inouïe : service industriel, service des grosses fabrications, services ouvriers, service technique, service automobile, service du matériel chimique, — voilà quelques-unes des spécialités qui s'occupent de l'armement au milieu de 1915. A l'intendance, il existe tout à coup une inspection générale du ravitaillement, une inspection de l'habillement, une direction générale des services, etc. L'énorme accroissement de ces organes d'exécution étonne et inquiète les rapporteurs généraux du budget (2).

---

(1) Décret du 18 mars 1918.
(2) *Rapports* Millès-Lacroix, 387 (18 novembre 1915), 462 (22 décembre 1915).

Bientôt les nécessités économiques font apparaître, dans l'administration de guerre, des formes un peu différentes. Lorsqu'il s'agit d'entretenir la vie agricole ou industrielle, de régler la répartition des produits ou d'appliquer des taxes, ce sont bien souvent les autorités locales qui prennent des initiatives. Les maires ont, en vertu de leurs pouvoirs généraux, le moyen de fixer un prix-limite pour le pain et la viande, et ils en usent dès le début de la guerre. Les préfets forment, auprès d'eux, des commissions qui n'ont d'abord qu'une existence officieuse. C'est ainsi que fonctionnent des Comités départementaux de secours qui recueillent des souscriptions, distribuent des subventions aux ambulances, s'occupent du placement des réformés et de la rééducation des mutilés, bien avant que l'État ne prenne en charge ces services. La question de la main-d'œuvre agricole, le problème des matières premières et du travail industriel sont aussi traités, dans plusieurs départements, par des commissions officieuses, avant que la loi ne vienne donner à cette activité une consécration officielle. Comme l'État intervient, surtout à partir de 1916, pour subvenir aux besoins des budgets locaux, il accentue, bien entendu, son contrôle ; comme il se méfie de l'aptitude des maires à appliquer strictement taxes et réquisitions, il leur reprend aussi quelques-uns des pouvoirs qu'ils s'étaient attribués, pour les réunir entre les mains du préfet et des services annexes qu'il organise. Le régime de concentration et de discipline, qui cadre avec les exigences de l'état de guerre, tend à se resserrer. C'est alors que se constituent auprès du pouvoir central les services généraux, les commissions et les comités qui vont avoir à diriger ces formes de l'activité nationale.

Enfin, la dernière période de la guerre apporte, dans les services extérieurs de l'administration, une innovation importante : l'État développe une politique de collaboration avec les hommes d'affaires et les industriels. Le « consortium » en est l'application la plus intéressante. C'est un groupement de commerçants ou de fabricants de la même spécialité, qui centralisent les demandes, achètent à l'étranger la matière première et revendent aux membres du groupement les produits importés, sous le contrôle de l'État. En principe l'État n'assume donc « aucun rôle financier » (1). Il laisse aux intéressés le soin de mener l'affaire au lieu de la confier à un groupe de fonctionnaires ; il se borne à exercer une surveillance. En pratique le « consortium », qui ne collabore pas aux décisions générales, est rattaché à un des comités exécutifs, formés de fonctionnaires et de techniciens, dont il a été question ci-dessus. C'est ce comité qui contrôle le consortium, fournit les moyens de transport et fixe les prix. Parfois même, c'est l'État qui se charge

(1) Delemer, *ouv. cité*, p. 42.

d'acquérir les matières premières et qui les livre au consortium contre remboursement de ses frais (1). Le premier groupement de ce genre existe dès le milieu de 1916 (2). Avec le développement des prohibitions d'importation, les accords économiques avec les groupements étrangers, la réquisition de la flotte marchande, le *consortium* devient, en 1918, un rouage essentiel de la vie économique. Que ce régime atteigne la liberté des transactions, supprime la concurrence, donne à certains fabricants des avantages excessifs sur ceux de leurs confrères qui n'appartiennent pas au consortium, cela n'est pas contestable. Mais l'inconvénient est secondaire — disent les promoteurs de la méthode — puisque ces sociétés n'auront qu'une durée limitée : elles doivent disparaître au moment de la paix.

Cette concentration des efforts, qui est la conséquence naturelle de l'état de guerre, n'a d'ailleurs pas été aussi absolue que les indications précédentes donnent à le penser. Certaines tendances nouvelles en ont tempéré la rigueur. La nécessité de tirer le meilleur parti des ressources locales a conduit le gouvernement à former des organismes régionaux : comités consultatifs d'action économique des régions militaires (31 octobre 1915), groupements de chambres de commerce (25 août 1917). L'œuvre a été efficace. Sans échapper à la direction du pouvoir central, ces organismes ont pu appliquer les décisions générales avec plus de souplesse, les provoquer au besoin, et en accroître le rendement (3).

II. L'esquisse des procédés mis en œuvre pour faire face aux devoirs nouveaux de l'État ne peut donner qu'une idée bien incomplète du caractère des services publics. Ces offices, ces comités, ces consortiums — toutes ces formes directes ou indirectes de la puissance publique — se sont juxtaposés et se sont combinés, ou se sont superposés sous la pression des nécessités pratiques. C'est en essayant de suivre leur apparition dans l'un des domaines les plus importants de la vie nationale, l'activité économique, que l'on peut apercevoir la complexité de cette administration. De 1915 à 1918, les transformations sont incessantes dans les services chargés du ravitaillement, du commerce et des transports. A la veille de l'armistice, les formes administratives sont bien loin d'avoir pris une physionomie que l'on puisse considérer comme satisfaisante.

Le 6 août 1914, une commission d'études avait été créée pour recueil-

---

(1) Bassetti. *Les Consortiums, étudiés spécialement au point de vue de leur développement en France pendant la guerre*, Paris, Sagot, 1919, in-8, 98 p.

(2) 2 août 1916. Comptoir d'achats industriels pour les régions envahies. Le ministère du Commerce fournit le fonds de roulement.

(3) Voir à ce sujet l'étude de M. H. Hauser dans la même collection.

lir des informations sur l'état des ressources alimentaires (1) ; elle fut transformée, le 8 septembre, en un « service du ravitaillement civil » qui devait « rechercher et évaluer » les stocks existants, déterminer les quantités qu'il faudrait acheter à l'étranger et faciliter les transports. Ce service n'avait pas, tout d'abord, à effectuer lui-même les achats ; il se servait pour cela des Chambres de commerce auxquelles l'État avançait des fonds. Par les préfets, il essayait de connaître d'avance les besoins locaux pour orienter les expéditions. Mais dès l'hiver de 1914, le gouvernement commence à organiser lui-même l'achat de certains produits pour venir en aide au commerce libre ; il ne prétend pourtant pas encore se substituer entièrement à l'initiative privée.

Le 4 décembre 1914, un service d'achat des charbons est constitué auprès de la direction des chemins de fer de l'État ; il est bientôt accompagné d'une commission de répartition des combustibles qui fonctionne au ministère des travaux publics. Il est question d'organiser un office national des charbons (2).

Les premiers achats de blé commencent à partir de février 1915. Le service qui en est chargé est obligé d'interrompre l'expérience faute de crédits suffisants ; mais après le vote de la loi du 16 octobre 1915, qui autorise les achats et donne un fonds de roulement, apparaît un *comité consultatif* destiné à orienter l'activité du service ; il travaille en liaison avec un organisme interallié, le *comité exécutif du blé*, institué le 29 octobre.

Le 21 juin 1915 avait été créée une *commission supérieure* chargée d'organiser l'importation et la vente des viandes frigorifiées.

En même temps apparaît le souci d'augmenter le rendement de l'agriculture nationale. L'*office de la main-d'œuvre agricole*, institué en mai 1915 avec une subvention de l'État, recrute la main-d'œuvre coloniale et organise à l'intérieur de la France les déplacements des équipes de travailleurs ; il n'est d'ailleurs qu'une des branches d'une organisation beaucoup plus vaste (3). Le ministère de l'agriculture crée un *comité consultatif des questions agricoles* (9 novembre 1915) de même que les communes ont leurs *comités d'action agricole* (2 et 9 février 1916) et que

---

(1) Cf. L. Cornet, sénateur, *Histoire de la Guerre*, t. I, p. 145. La *Commission supérieure nationale*, constituée dès les premiers jours de la guerre par le gouvernement pour s'occuper des « problèmes d'ordre administratif et économique » comptait, parmi ses vice-présidents, cinq hommes politiques de premier plan. Elle avait surtout pour but d'associer aux décisions du Cabinet les membres les plus éminents du Parlement.

(2) La Chambre aura une discussion à ce sujet le 23 décembre 1915. Le *Bureau national* a été créé le 12 juillet 1916.

(3) Il existait des *Offices* du même type pour le placement des ouvriers de l'armement, des mutilés de guerre, etc. Ces Offices étaient rattachés au ministère du Travail, et se concertaient : ils constituaient donc une organisation centrale du placement public.

les régions militaires ont leurs *comités consultatifs d'action économique.*

Enfin, tandis que la *commission militaire de la navigation fluviale* réglemente les transports à l'intérieur, un *comité des transports maritimes* (1) est chargé, le 29 février 1916, d'étudier la question du fret et de dresser un programme d'importations que réalise le *comité exécutif des achats et transports par mer* ; mais ce comité disparaît avant la fin de l'année (2).

Le vote des lois du 20-22 avril 1916, qui instituent le régime de la réquisition et de la taxation pour un grand nombre de denrées nouvelles, entraîne la création de nouveaux services, dont le *comité central du ravitaillement*, établi le 6 juillet 1916, s'efforce de coordonner l'action (3). Ce comité, composé de fonctionnaires, est chargé de « dresser l'état des ressources et des besoins » et d'étudier les mesures relatives à l'application de la loi. Le sucre était une des denrées auxquelles s'appliquait la loi nouvelle. Aussitôt il faut organiser une *commission de taxation*, puis une *commission de répartition* (8 août 1916). Pour accroître la production nationale, une *commission d'augmentation du rendement du sucre à l'hectare* fonctionne à partir du 5 décembre 1916, escortée ensuite d'un autre comité qui étudie « les mesures propres à accroître le rendement des betteraves à sucre », et d'une commission des sucres coloniaux, pendant qu'une conférence va s'occuper de la fabrication et de la vente de la saccharine. Cinq organismes pour une seule denrée ! Bien entendu, il sera nécessaire de créer aussi des commissions spéciales pour contrôler le commerce du café, des matières grasses, des engrais, etc... Pourtant tous ces services multiples ne sont affectés qu'au ravitaillement de la population civile. L'Intendance continue à exercer le même effort pour satisfaire aux besoins de l'armée : il y a donc dualisme pour les achats et les transports. C'est seulement le 23 décembre 1916 que le gouvernement se décide à rattacher les services du ravitaillement militaire à ceux du ravitaillement civil, sous la direction d'un sous-secrétaire d'État, puis d'un ministre.

Après la crise du printemps 1917, où se succèdent les mesures de circonstances destinées à « faire la soudure », le rôle de l'État s'accroît encore. La loi du 3 août 1917 lui accorde un pouvoir général de réquisition et de taxation pour les besoins de l'ensemble du pays, en même temps que s'impose la nécessité de régler, d'une façon plus rigoureuse,

---

(1) Les membres du comité sont des chefs de service du ministère du Ravitaillement et du ministère des Affaires étrangères.

(2) Décret du 27 décembre 1916, *J. Off.*, p. 11172.

(3) Cf. *Rapport* de M. Victor Boret, n° 2377.

la répartition des produits. A côté de nouveaux offices qui s'occupent des vins, des cidres, des viandes, et des comités consultatifs qui donnent leur avis sur les demandes d'approvisionnement, apparaît un *office central des vivres* (10 novembre 1917) qui doit faciliter l'approvisionnement des coopératives, des municipalités et des groupements commerciaux (1). Le commerce intérieur des céréales (2), le contrôle des stocks, l'attribution des cartes d'alimentation font l'objet de nouveaux services.

C'est dans cette même période que se développe le contrôle des transports : le 7 octobre 1917, un *comité de contrôle* de la flotte marchande s'occupe de la délivrance des licences aux navires de commerce. Un peu plus tard (13 décembre 1917), le *comité exécutif des importations* (3) va remplir une mission analogue à celle de l'ancien comité des transports maritimes : il est en relations avec les services du commerce, des affaires étrangères et de la marine marchande, et il est chargé de fixer le programme général des importations en comparant les besoins du pays et les ressources en tonnage. Après la réquisition des navires par l'État (15 février 1918), l'organisation sera modifiée ; c'est le *comité exécutif des transports maritimes*, créé le 20 avril 1918, qui va devenir l'organe prépondérant. L'État est l'unique armateur. Pour assurer la gestion de la flotte, il va falloir multiplier bureaux, services et comités.

Après ce grand effort, il n'y avait plus grand progrès à accomplir.

Par la taxation et la réquisition, par les prohibitions d'importations et d'exportation, par le contrôle des opérations de change, tous les *principes* de l'armature économique qui dirige et qui enserre l'activité du pays sont maintenant établis. Pourtant, dans la dernière période de la guerre, les services vont encore s'étendre et se compliquer ; c'est surtout le ravitaillement en pétrole qui attire maintenant l'attention des pouvoirs publics. Depuis le 13 juillet 1917, il existait un *comité général du pétrole* ; depuis octobre, une *section technique* au ministère du commerce. Le 29 mars 1918 s'organise le *consortium pétrolier*, qui achète de l'État les quantités importées par lui et qui les rétrocède à ses adhérents. Mais voilà que la forme des services se modifie ; un *commissariat général des essences et pétroles* est créé le 21 août 1918. Au 1er février 1919, le *commissariat* prendra figure de ministère : il a un secrétariat général, un « service intérieur », un service des achats, un groupe de sections techniques, un service de la répartition (qui ne le dispense pas de posséder un *office central* de la répartition de l'essence) et un service du contrôle de la consommation ! C'est

(1) Il est formé de représentants des villes, des syndicats, etc.
(2) La loi du 30 novembre 1917 donne à l'Etat le monopole du commerce des céréales à l'intérieur du pays.
(3) Il existait aussi, depuis 1916, un Comité *consultatif* du commerce d'importation.

un bel exemple de l'exubérance avec laquelle se développe cette végétation administrative.

III. Bien entendu, ces transformations incessantes qui masquent, sous des échafaudages provisoires, la structure des services publics, aboutissent à la plus étrange complexité. Les services qui se constituent au milieu de ces tâtonnements et de ces incertitudes ne répondent pas toujours à un besoin évident ; ils n'occupent pas la place qui conviendrait. Les chevauchements, les doubles emplois ne manquent pas : ce sont encore des exemples pratiques qui vont mettre en lumière quelques-uns de ces défauts.

Pour les régions envahies, un arrêté ministériel organise, le 30 avril 1916, au ministère de l'intérieur, un *service de reconstitution des immeubles*. Ce n'est qu'un premier pas. Le 18 mai, par décret, apparaît un *comité interministériel* « pour aider à la reconstitution des régions envahies ou atteintes par les faits de guerre » : il est chargé de « centraliser » les études et les renseignements, de provoquer les « mesures utiles ». Un nouveau décret, postérieur de quelques jours (1), en fixe la composition : ce sont les ministres eux-mêmes — ministres du travail, du ravitaillement, de l'intérieur, de la guerre, des travaux publics, du commerce, de l'agriculture — qui vont traiter ces questions. Mais en avril 1917 le statut du comité est remanié. Sans doute ce remaniement est-il insuffisant puisque, le 28 juillet, s'organise un *comité exécutif* « chargé de réaliser l'entente au sujet de la reconstitution » pendant qu'un *comité supérieur* est chargé de réunir les secours publics ou privés, en argent ou en nature avec l'aide d'un *office de documentation*. Et cela n'empêche pas que, le 25 septembre, un comité spécial, créé cette fois auprès du ministère des travaux publics, ne soit chargé d'étudier « les mesures générales » relatives à la reconstitution des « moyens d'habitation » et à la reconstruction des immeubles. Ce ne sont là que des services d'études. L'armistice survient ; le travail commence vraiment : il existe maintenant un ministère des régions libérées, autour duquel fonctionnent de nouveaux services. Dans le seul mois de décembre 1918, on voit apparaître un « commissariat général à la reconstitution », un « contrôle général des opérations de reconstitution » et un « secrétariat général de l'Office de reconstitution industrielle », qui ne dispensent pas le gouvernement d'établir une commission d'études pour le relèvement économique des territoires envahis et un comité spécial de reconstruction des habitations. Le « service des travaux de première urgence », doublé d'une commission interministérielle, n'est créé que plus tard, à la fin de janvier

(1) 6 juin 1916.

1919, tandis que le comité consultatif des dommages et la commission de contrôle des marchés sont constitués seulement au mois de mars.

C'est à peu près le même spectacle qu'offrent les « services économiques ». En octobre 1915, il existe au G. Q. G. un « service d'études économiques » qui fournit au commandement les renseignements généraux dont il a besoin ; mais au ministère de la guerre, à Paris, deux services ont la charge de questions presque identiques à celles-là : une « section de contrôle » surveille les relations télégraphiques pour réprimer la contrebande de guerre et le commerce avec l'ennemi ; une « section des questions économiques », créée en décembre 1915 au sous-secrétariat de l'intendance militaire, étudie les mesures à prendre pour assurer la vie du pays. Cela ne dispense pas le ministère des affaires étrangères de posséder, lui aussi, dans son Bureau d'études de l'*Information diplomatique*, une section spéciale qui établit à partir du mois d'avril 1916 des études consacrées à la vie économique des pays belligérants, ni la présidence du Conseil de faire dresser, à partir de septembre 1915, un résumé systématique de la presse et des revues austro-allemandes pour en dégager les renseignements relatifs à la vie financière et économique. Le temps passe : les services sont modifiés, détachés d'un ministère, rattachés à un autre ; mais leur nombre ne diminue pas. A la fin de 1918, il en existe sept au moins, dont fait état le Tableau général des ministères. Le commerce, la marine marchande, le blocus, la reconstitution, l'état-major de l'armée au ministère de la guerre possèdent leur « section économique ». Chacune d'elles répond peut-être à des besoins différents. Mais pourquoi le cabinet du ministre de la guerre possède-t-il un service analogue, puisque l'état-major a le sien? Et dans quelle mesure le sous-secrétariat de la présidence du Conseil, pourvu lui aussi d'un Bureau d'études économiques, peut-il assurer la « cohésion » qu'il est en principe chargé de maintenir ?

L'étude de l'opinion étrangère, et surtout de la vie politique des puissances centrales, suscite aussi, tout au cours de la guerre, de multiples initiatives disséminées. Il existe en 1916 quatre services qui travaillent à peu près dans le même but. Au cabinet du ministre de la guerre, un Bureau d'études de la presse étrangère (1) dont l'activité s'étend aux journaux de toutes langues et de tous pays, belligérants ou neutres, mais qui réserve, bien entendu, une place importante à la presse allemande et autrichienne dans ses bulletins quotidiens et périodiques. Sous l'égide de la présidence du Conseil, la collection des *Documents sur la*

(1) Rattaché ensuite à l'état-major de l'armée, puis, après l'armistice, au ministère des Affaires étrangères. Cf. Julien Cain, Revue de synthèse historique, n°s 97-99, p. 87 et suiv. Dans le même numéro, p. 68 ss., j'ai publié une courte étude sur les principaux bulletins de presse français et étrangers.

guerre donne, chaque mois, un tableau de la vie politique des puissances centrales. Le grand quartier général possède, lui aussi, à Belfort, un service de renseignements qui établit, chaque jour, un bulletin dactylographié : traductions d'articles, précédées d'une appréciation générale. Et pourtant, il ne paraît pas inutile de constituer, à Berne, un Bureau de presse qui reçoit les journaux allemands avec plus de rapidité et qui élabore, matin et soir, un bulletin d'ailleurs fort intéressant. Que ces services aient eu, chacun, une physionomie particulière, qu'ils aient eu pour but de répondre, les uns aux besoins de l'information quotidienne, les autres au désir de présenter périodiquement un tableau d'ensemble, cela est certain. Comment croire pourtant que ces initiatives parallèles n'auraient pas gagné à être coordonnées sous une direction commune (1) ?

*
* *

Si brève qu'elle soit, cette esquisse ne laisse pas que d'être étonnante et inquiétante aussi. Que de services, de comités, de commissions ! Leurs attributions relatives ne sont pas toujours bien définies ; la nomenclature est indécise. Leur existence peut passer inaperçue : le *Journal Officiel* n'enregistre pas toujours leur création ; bien souvent, ces organismes temporaires sont établis par un simple arrêté ministériel ; parfois ils résultent seulement d'une convocation individuelle. Ils vivent ou végètent, ignorés quelquefois de leurs voisins immédiats. Ils disparaissent sans bruit, car il est rare qu'un arrêté ou un décret les supprime ; leur dissolution n'est pas enregistrée : c'est une situation de fait (2). Rien d'étonnant, dès lors, à entendre dénoncer certaines décisions « chaotiques » ou « contradictoires » ; rien d'étonnant non plus à constater que les formalités s'accumulent : « Il y a six mois », écrit en 1916 M. André Lebon (3), « il fallait deux instructions, deux contrôles, deux contreseings pour qu'un marché fût revêtu de tous les visas requis.

---

(1) Il serait facile de multiplier les exemples : En août 1915, quatre services s'occupaient du matériel de la guerre chimique. Le ministère de la Guerre s'occupait des achats ; la direction des Mines, aux Travaux publics, faisait des recherches ; le Conservatoire des Arts et Métiers étudiait les effets des gaz sur l'organisme, et le Laboratoire municipal de la Ville de Paris réunissait les renseignements sur le matériel allemand, que lui transmettait le G. Q. G. Il a fallu plusieurs mois, et une intervention de la Commission de l'armée, pour obtenir la formation d'un service unique et autonome. La direction de la statistique générale a essayé de dresser la nomenclature des services et des commissions qui étudiaient en 1918 les conditions de la reprise de l'activité normale après la guerre : elle en a trouvé quatre-vingt-six ! Au lendemain de la paix, les ministères de la Guerre, de la Marine et des Colonies possédaient chacun une direction de l'Aéronautique, ce qui n'évitait pas l'existence de deux services d'inspection et de trois services de matériel, sans compter une commission interministérielle de l'Aéronautique civile, et un service de la navigation aérienne. Comment trouver une direction dans ce dédale ?

(2) Cf. les remarques de M. P. Dubois, dans la Revue de droit public, 1919, p. 82, note 1.

(3) *Problèmes économiques nés de la guerre*, 1re série, p. 85.

Maintenant, il faut onze instructions, onze signatures, onze contre-seings !... » Le rapporteur général du budget au Sénat, M. Milliès-Lacroix, condamne lui aussi « les tâtonnements, les changements successifs d'orientation, les superpositions d'organes... (1) ». Le pouvoir exécutif a besoin de prendre des décisions promptes et claires : le gouvernement ne se lasse pas de le répéter. Etrange méthode que de multiplier à profusion les services annexes ! Mais l'initiative parlementaire, qui ne se prive pas de critiquer ces créations, contribue à en provoquer elle aussi, par des propositions de loi ou de résolution.

II. *L'effort de coordination*

Pendant toute la durée de la guerre, le gouvernement s'efforce en vain de remédier aux inconvénients de cette « prolifération des services ». Il voudrait les grouper d'une façon plus logique, assurer entre eux une liaison plus efficace. Et ces tentatives incessantes restent à l'état d'intentions ou d'ébauches.

I. La première difficulté réside dans la dualité des services administratifs de la guerre.

Le grand quartier général, après la bataille de la Marne, a vu surgir tout à coup des problèmes nouveaux ; il a le souci de fixer le programme des fabrications ; il est obligé de régler la question des sursis d'appel pour les ouvriers d'usine ; il ravitaille les territoires reconquis et administre la partie de la Haute-Alsace occupée par les troupes françaises. Et même pourquoi n'étendrait-il pas son rayon d'action ? n'a-t-il pas le devoir, par exemple, d'étudier l'esprit public en Allemagne, de se préoccuper du blocus des empires centraux ? Ce sont questions qui touchent à sa mission ; sans doute, elles ne lui appartiennent pas en principe, mais, à Bordeaux, le gouvernement est bien loin pour contrôler l'exécution, bien mal outillé pour organiser les services. Les circonstances invitent le commandement à étendre ses attributions et à multiplier ses bureaux. Bien entendu, il n'y renonce pas, lorsque s'organisent les nouveaux services à Paris. Il reste, selon le mot de M. Briand, « embroussaillé d'une foule d'organes administratifs ». En 1915, le grand quartier général est un véritable ministère : il y a 250 officiers à Chantilly ; dans la zone des armées, le commandement est omnipotent. A Paris, le ministère de la guerre est « vidé ou presque ». Entendons-nous. Il a de nombreux services, riches en personnel. Mais toute une partie de

(1) N° 462 ; p. 28 et 47.

ses attributions fait double emploi avec celles qu'exerce en fait le G. Q. G. ; et ce n'est pas lui qui domine. Le ministère fait figure de subordonné en face du commandement.

C'est une situation anormale et gênante. Il est étrange que le G. Q. G. s'occupe de « finances, d'économie politique ou de diplomatie », qu'il fasse établir un rapport sur les ressources de la Roumanie, qu'il décide l'envoi de 30.000 fusils du modèle le plus récent à l'armée russe, sans même aviser le ministre (1), et qu'il corresponde non seulement avec les G. Q. G. alliés, mais avec les ministres de la guerre de ces Etats, sans passer par Paris. Ces questions-là sont « d'ordre gouvernemental ». L'intérêt du commandement, si les services qu'il a constitués ne défendaient pas si vivement leur existence, serait de les supprimer, de son propre mouvement. Sa tâche est assez lourde sans qu'il ait besoin de s'encombrer de détails accessoires.

Ces arguments se précisent, lorsque, après le départ de M. Millerand, le général Galliéni est appelé au ministère de la guerre (29 octobre 1915). Le gouvernement s'efforce de reprendre au commandement quelques-uns de ses services, et surtout de rendre à ses fonctions normales le corps du « contrôle de l'armée ». Les contrôleurs, qui sont les agents directs du ministre pour l'inspection des services administratifs et financiers, avaient cessé, depuis le début de la guerre, d'exercer leurs attributions. Ils avaient été placés auprès des commandants de régions — généraux peu familiers avec les questions d'organisation administrative et économique — pour les assister de leurs conseils. Le général Galliéni rappelle les contrôleurs auprès de lui, et les envoie « en tournée » dans les services, y compris ceux de la zone des armées soumis à l'autorité du général en chef (2).

L'initiative parlementaire intervient : à la fin de janvier 1916, l'interpellation de M. Accambray ; en février, celle de M. Abel Ferry, dénoncent les empiétements du G. Q. G., sa tendance à l' « autonomie ». Elles s'attaquent à l'ensemble du problème des rapports du gouvernement et du haut commandement (3). Le grand quartier général croit le moment venu de faire quelques concessions. Le 26 mars, il offre au ministère de la guerre d'abandonner son « service économique » qui serait rattaché à l'administration centrale (4). Il demande seulement que les faits d'ordre économique susceptibles d'avoir des répercussions au point de vue militaire lui soient communiqués. La réforme est aussi-

(1) Ce sont les exemples cités par Mermeix, *Fragments d'histoire*, Paris 1919, in-12, t. I, p. 362-364.
(2) Cf. déclarations du général Galliéni à la Chambre, 28 janvier 1916, *Annales*, Débats, p. 131 et suiv.
(3) Voir ci-dessous, § III.
(4) Cf. P. Bruneau : *Le rôle du haut commandement au point de vue économique*. Paris, Berger-Levrault, 1924, p. 25-26.

tôt réalisée. Mais ce n'est qu'un détail; les critiques ne s'apaisent pas dans les milieux parlementaires. Lors du premier Comité secret de la Chambre des députés, le 19 juin 1916, M. Bénazet mène l'attaque. Le grand quartier général est devenu « un gouvernement au petit pied » (1). Le ministère est-il décidé à réagir et à réduire les services de Chantilly à leurs attributions normales : les opérations militaires ? M. Briand l'affirme (2). Tous les services qui sont « d'essence gouvernementale » seront entre les mains du gouvernement ; une bonne partie d'entre eux y est déjà revenue. Le cabinet entend réduire petit à petit le grand quartier général à n'être qu'un « organe de commandement ».

Il s'en faut pourtant que ces promesses soient aussitôt réalisées ; en novembre 1916, pendant le second Comité secret (3), la transformation n'est pas complète encore. Elle va l'être, répète M. Briand. « Chantilly, tel que vous l'avez critiqué... disparaît. » Et pourtant, cinq mois plus tard, après l'offensive malheureuse du 16 avril 1917, le sous-secrétaire d'Etat du service de santé faisait ses doléances à la commission de l'armée de la Chambre. « Le sous-secrétaire d'Etat n'a aucune espèce d'autorité, ni de pouvoir ; il ne prend aucune part à l'élaboration des prévisions, il n'est renseigné par le commandement que si celui-ci le veut bien ». Il se plaint de « la subordination complète dans laquelle il se trouve à l'égard du commandement ». Un décret allait paraître, daté du 11 mai, pour mettre fin à cette situation. Il y avait alors près de dix-huit mois que le gouvernement s'efforçait de rendre aux services du ministère leur indépendance à l'égard du grand quartier général.

II. Il avait plus de peine encore à organiser, pour les services publics, un groupement logique et définitif.

Pendant toute la durée de la guerre, les cabinets successifs n'ont pas cessé de remanier la liste des ministères, et la limite de leur compétence respective, par une série de tâtonnements dont les inconvénients sont évidents. « Quand les attributions passent d'un ministère à l'autre », écrivait M. Louis Marin (4), « quand des services changent d'autorité, il se présente, dans la suite des questions en cours, dans la discrimination des affaires, des dossiers et des archives, entre les bureaux anciens et les bureaux nouveaux, des difficultés qui retardent les solutions et suppriment, en fait, les responsabilités ». Les différents gouvernements ne semblent pas en avoir eu grand souci (5).

---

(1) Comité Secret, *J. Off.*, p. 13.
(2) *Id.*, p. 44 et suiv.
(3) *Id.*, p. 243.
(4) *Rapport*, n° 4091.
(5) Voir pour la composition des ministères pendant la guerre : *Société d'Histoire moderne, Les ministères français. Supplément*, 1912-1922, Paris, Rieder, 1922. et les annexes ci-dessous, p. 151 et suiv.

Le ministère Viviani, remanié le 26 août 1914, avait conservé, pour les différents départements ministériels, l'état de choses existant avant la déclaration de guerre. Il avait seulement supprimé — étrange initiative — deux sous-secrétariats d'Etat, celui de la guerre, au moment où le ministre allait voir sa tâche démesurément agrandie, et celui de la marine marchande. Les services qui composaient ces deux sous-secrétariats se trouvaient donc replacés sous les ordres directs des ministres compétents. Les cadres généraux vont subsister jusqu'au 29 octobre 1915. Mais les sous-secrétariats d'Etat vont reparaître et se développer. Le 14 mars 1915, celui de la marine marchande est reconstitué. Puis commence la transformation du ministère de la guerre, sous la pression du Parlement. La tâche du ministre est trop lourde, dit-on, surtout parmi ses adversaires : « Dans la France, en partie envahie, la vie de l'armée est liée à la vie de la nation d'une façon si étroite qu'appartient désormais au ministre de la guerre la charge de tout prévoir et de tout organiser. » Les directeurs, qui sont les collaborateurs du ministre, ont, en fait, la charge de responsabilités qui les dépassent. En plaçant à la tête des directions les plus importantes des sous-secrétaires d'Etat, pris dans le Parlement, les services essentiels seraient entre les mains d'hommes qui, par leur situation personnelle, auraient une autorité plus grande pour discuter avec les fournisseurs de la guerre, une vue plus exacte des questions économiques, une action plus souple et plus indépendante, qui pourraient avoir accès au Conseil des ministres pour y exposer les besoins de l'armée, et qui entreraient plus aisément en rapport avec les commissions de la Chambre et du Sénat (1). Le gouvernement avait proposé lui-même la création d'un sous-secrétariat à l'artillerie et aux munitions, qui avait été réalisée par un décret du 18 mai 1915. Il s'engage dans la voie où l'entraîne l'opinion parlementaire. Les services de l'intendance et du ravitaillement de l'armée, le service de santé, l'aéronautique militaire, sont successivement groupés sous l'autorité de sous-secrétaires d'Etat. En principe, les attributions de chacun d'entre eux ne sont guère supérieures à celle d'un directeur général (2). Chargés de « l'orientation générale des services », de la « surveillance détaillée de l'exécution des ordres ministériels », ils sont responsables *vis-à-vis du ministre* (3). En fait, leur autonomie s'accroît bien vite. « L'autorité du ministre, sous laquelle les décrets sont placés, n'est plus qu'une façade » écrivait, à la fin de 1915, le rapporteur général du budget au Sénat (4).

---

(1) Ces idées sont développées par une proposition de M. Hennessy et par un *Rapport* rétrospectif de M. Louis Marin, n° 4091.

(2) Cf. les observations de M. Millières-Lacroix, *Rapport* Sénat, n° 387, 18 novembre 1915.

(3) Avant la guerre, les sous-secrétaires d'Etat étaient investis d'une *délégation* du ministre et étaient responsables *personnellement*.

(4) *Rapport* Millières-Lacroix, n° 387, 18 novembre 1915.

Le sous-secrétaire d'Etat constitue un « cabinet », donne ses ordres aux chefs des services techniques, directeurs ou directeurs adjoints (1), étend son action sur les « services extérieurs » (matériel, fabrication, inspection, etc.). Ce développement était à peu près inévitable. Ne fallait-il pas craindre pourtant que l'unité d'action devînt difficile à maintenir dans ces conditions, et que ces « sous-ministres » eussent tendance à s'affranchir de tout lien avec les services généraux ?

Le nouveau cabinet, présidé par M. Briand, le 29 octobre 1915, maintient pourtant, dans son ensemble (2), la constitution du cabinet précédent ; il augmente même, par un décret du 9 novembre, les attributions du sous-secrétaire d'Etat de l'artillerie, M. Albert Thomas. A partir de la formation du nouveau ministère Briand (12 décembre 1916), la composition des cabinets va subir des modifications plus importantes et plus fréquentes. Les services sont rattachés et détachés, unis et répartis tant de fois, qu'il serait fastidieux d'essayer de suivre, en détail, ces vicissitudes qui n'affectent d'ailleurs que le groupement des services relatifs à la vie économique et sociale (3).

M. Briand veut diminuer le nombre des ministères pour « concentrer » l'autorité ; il réunit les services des travaux publics, des transports et du ravitaillement en un seul ministère ; de même ceux du commerce, de l'agriculture, du travail et des postes et des télégraphes ; de même encore ceux de la justice, de l'instruction publique et des beaux-arts. Par contre, les services de l'armement et des fabrications de guerre sont érigés en un département spécial. Mais le nombre des sous-secrétariats d'Etat se trouve augmenté (4). « Vous n'avez pas resserré votre gouvernement », disait M. Charles Benoist au président du Conseil, « vous l'avez changé de forme. Au lieu de vingt-trois ministres et sous-secrétaires, dont cinq ministres d'Etat, vous nous offrez dix ministres et dix sous-secrétaires d'Etat. Vous ne l'avez pas resserré non plus, parce que vous n'avez pas procédé à un véritable regroupement des services ; vous vous êtes borné à accoler ensemble quelques ministères et à en dédoubler d'autres (5). »

La « concentration » inaugurée par M. Briand, ne survit pas à son cabinet. Les ministères Ribot (20 mars-12 septembre 1917) et Painlevé (12 septembre-16 novembre 1917), comprennent quatorze départements

---

(1) Il y avait cinq généraux *adjoints* au sous-secrétaire de l'artillerie et des munitions, à la fin de 1915 ; trois *directeurs adjoints* au sous-secrétariat du service de santé, etc...

(2) Le sous-secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères est supprimé.

(3) Les départements des Finances, de la Guerre, de la Marine, des Colonies et de l'Intérieur subsistent sans modification essentielle dans les divers ministères à partir du 12 décembre 1916.

(4) Neuf au lieu de six.

(5) *Chambre*, Débats, 1917, p. 318 (8 février 1917).

ministériels (1). Le ministère du ravitaillement est maintenant institué (2). Le cabinet de M. Clémenceau (16 novembre 1917), sans modifier le nombre des ministères, réunit en un même portefeuille l'agriculture et le ravitaillement, tandis que les services du blocus forment un ministère distinct (3).

Quant aux sous-secrétariats d'Etat, ils sont toujours en nombre imposant. Quelques-uns survivent aux changements de cabinets, tels ceux du service de santé, de l'aéronautique, de l'administration de l'armée (tous trois rattachés au ministère de la guerre), celui des administrations financières, celui de la marine marchande ; d'autres apparaissent et disparaissent au gré des combinaisons ministérielles. Il existe, par exemple, du 20 mars au 16 novembre 1917, un sous-secrétariat des inventions qui disparaît avec l'avènement de M. Clémenceau ; par contre, les cabinets Painlevé et Clémenceau instituent, auprès du ministère de l'intérieur, un sous-secrétaire d'Etat dont les cabinets précédents n'avaient pas senti la nécessité ; le ministère du travail, celui du commerce, celui du ravitaillement possèdent tour à tour des sous-secrétariats éphémères. Et l'on reste encore bien loin de la vérité si l'on se borne à faire confiance aux intitulés officiels. D'un ministère à l'autre, les attributions d'un même sous-secrétariat sont modifiées !

Dans ce fouillis de décrets et d'arrêtés, il est impossible d'apercevoir une évolution logique. Une seule idée commune apparaît : la restriction progressive des attributions du ministre de la guerre qui abandonne tour à tour les services du ravitaillement et les services de l'armement.

Ainsi, tandis que les gouvernements successifs ne cessent de proclamer la nécessité de réunir les pouvoirs en un petit nombre de mains, d'assurer l'unité de vues et la continuité des desseins, jamais les cabinets n'ont compté plus de membres que pendant la guerre ; jamais la répartition des ministères et des sous-secrétariats d'Etat n'a été plus instable. On a vu les services de la marine marchande, par exemple, rattachés successivement au ministère de la marine, puis à celui des travaux publics, puis au ravitaillement, pour revenir aux travaux publics, et passer enfin au commerce. Pendant un moment (20 juin-12 sept. 1917), le sous-secrétaire aux fabrications de guerre, qui dépendait du ministre de l'armement, était également rattaché au ministère du ravitaillement parce qu'il avait dans ses attributions l'importation des combustibles minéraux. On a vu les services du blocus, d'abord confondus dans les

(1) Sans compter les ministres d'Etat.
(2) Dans le cabinet Painlevé, les services des transports maritimes y sont rattachés.
(3) Voir l'annexe II, à la fin de cet ouvrage.

services généraux des affaires étrangères, former un sous-secrétariat, puis passer sous l'autorité directe du président du Conseil, et former enfin, dans le cabinet Clémenceau, un département commun avec les services des régions libérées, étrange amalgame !

L'initiative parlementaire n'a pas cessé de dénoncer et de critiquer ces habitudes, avec plus d'ardeur peut-être que d'illusions. Les censeurs du gouvernement ont vu juste, certainement, lorsqu'ils ont analysé les causes de cette instabilité. Ce ne sont pas des raisons d'intérêt général qui déterminent la répartition des services et le nombre des ministères ; ce sont des questions de personnes. Au moment de la formation d'un nouveau cabinet, l'étendue de chaque département ministériel est un élément de marchandage qui n'est pas sans importance dans le succès de la « combinaison ». Si l'on décide la création d'un sous-secrétariat d'Etat, disait M. J.-L. Breton (1) « ce n'est nullement parce que son utilité est reconnue pour le bien du service, mais uniquement pour donner satisfaction à un groupe parlementaire insuffisamment représenté dans la future combinaison ministérielle ou, plus simplement, pour permettre au président du Conseil de *caser* un ami personnel. De même si l'on fait passer une direction d'un ministère dans un autre, ce n'est nullement qu'on juge qu'elle y sera mieux à sa place ni qu'il en résultera une amélioration des services, mais uniquement parce qu'un nouveau ministre désire étendre son administration, et subordonne parfois son acceptation à cette extension ! « Ce sont de vieilles vérités, qui n'émeuvent plus personne.

Comment pourrait-on réagir ? A plusieurs reprises, avant la guerre, il avait été proposé de subordonner à une loi la création d'un nouveau ministère ou d'un nouveau sous-secrétariat d'Etat. Jamais cette proposition n'avait abouti. « Il est inconcevable », écrivait M. Louis Marin, « qu'un cantonnier ne puisse être créé en surnombre, et que le gouvernement ne puisse, à son gré, augmenter d'*une* unité les cadres des agents les plus modestes des services publics... tandis qu'en revanche la nation le laisse... bouleverser par en haut les cadres des administrations, rattacher, détacher les services à tort et à travers (2). » Pourtant, les circonstances n'étaient pas favorables à l'établissement de formes rigides. M. J.-L. Breton lui-même, qui demandait, le 19 mai 1916, que le nombre des ministères et sous-secrétariats d'Etat fût fixé de façon définitive et leurs attributions tracées exactement, reconnaissait qu'il fallait ajourner cette réforme jusqu'à la fin des hostilités. La commission du suffrage

(1) Proposition de loi n° 2130 (*Chambre*), 19 mai 1916. Exposé des motifs.
(2) *Rapport* n° 3330, p. 13.

universel, à laquelle la proposition était renvoyée pour examen, ne prenait même pas la peine de déposer un rapport (1).

III. Entre ces départements ministériels et ces sous-secrétariats d'Etat qui vivent en transformations perpétuelles, la « liaison » n'est pas facile à établir. Pour préparer la solution des affaires qui intéressent plusieurs ministères, le gouvernement recourt volontiers à des comités ou à des commissions. C'est ainsi qu'il existe un comité interministériel de la sûreté nationale (2) qui comprend des représentants du grand quartier général, de la police, des ministères de la guerre, de la marine et des affaires étrangères, sous la présidence du ministère de l'intérieur ; une « conférence », chargée d'étudier les problèmes d'Alsace-Lorraine ; une commission interministérielle de la main-d'œuvre qui répartit, entre les divers ministères et services publics, les travailleurs disponibles (étrangers, indigènes coloniaux, prisonniers de guerre) (3) ; un « office des missions » qui centralise l'examen de toutes les affaires relatives aux voyages de propagande à l'étranger. Combien d'autres qui sommeillent ou qui n'existent que sur le papier ! Parmi ces comités, quelques-uns pourtant présentent une importance particulière, parce que ce sont en quelque manière des « organes de gouvernement » ; c'est le cas du *comité économique*, créé le 12 septembre 1917, qui est chargé de « coordonner l'action des services chargés des intérêts économiques du pays », en particulier pour tout ce qui concerne le ravitaillement, la production et les transports ; il réunit tous les ministres et tous les sous-secrétaires d'Etat compétents sous la présidence d'un ministre d'Etat (4). C'est le cas aussi du « comité interministériel pour la reconstitution des régions envahies », formé le 18 mai 1916, pour réunir des renseignements et « provoquer » les mesures nécessaires ; sept ministres y siègent avec un sous-secrétaire d'Etat. L'un et l'autre sont des réunions partielles du cabinet qui préparent les décisions du Conseil des ministres. L'idée était heureuse, en théorie, de donner aux ministres l'occasion de comparer leurs besoins, de mettre en harmonie leurs efforts, loin de la hâte d'une réunion trop nombreuse.

Pendant le gouvernement de M. Clémenceau, à partir du 16 novembre 1917, le pouvoir exécutif, sans renoncer à ces grands comités, a recours, pour coordonner les services d'une spécialité donnée, à l'institution des *commissariats généraux*. Les voici qui apparaissent avec

(1)) La réforme a été votée en 1920.
(2) 27 septembre 1917.
(3) Cette répartition pouvait être modifiée par le Conseil des ministres ; en fait, elle était ordinairement respectée.
(4) Sur les ministres d'Etat. Voir ci-dessous, p. 86.

les attributions les plus variées et les plus inégales. L'un d'eux est chargé du contrôle des affaires qui concernent les militaires venus des colonies : alimentation et hygiène des troupes noires, recrutement des indigènes coloniaux, état moral de ces troupes. Les services compétents, qui appartiennent aux ministères de la guerre et des colonies, conservent leurs attributions ; mais le commissaire général peut faire des inspections, prescrire des enquêtes et demander des sanctions. Auprès de la présidence du Conseil, un « commissaire aux affaires de guerre franco-américaines (1) » joue, dans un autre domaine, un rôle assez analogue : il a mission de « coordonner » les préparatifs militaires aux Etats-Unis, et l'exécution de ces mesures sur le territoire français, sans que les divers départements ministériels soient dessaisis. Au contraire, le commissariat général à la sûreté nationale, organisé le 12 février 1918, exerce, sur les services dont il est chargé de réunir les efforts, une autorité directe : la police générale, le contre-espionnage, le service des renseignements sont placés sous ses ordres. Mais il se conforme aux instructions que lui adressent les ministres pour lui indiquer les mesures à prendre dans l'intérêt de leur département. Enfin, le commissariat général aux essences, créé le 21 août 1918, réalise, au profit de son titulaire, une autre forme d'autorité. Le chef de ce service effectue les achats à l'étranger, assure la répartition dans la population civile, et contrôle le commerce. Il agit par « délégation permanente » du ministre du Ravitaillement, comme s'il était un sous-secrétaire d'Etat (2).

Malgré son désir d'assurer une « liaison » entre les services, le pouvoir exécutif négligeait de définir clairement la mission de ses agents.

*
* *

Les décisions hâtives des cabinets successifs n'ont pas réussi, en quatre ans, à établir, entre les services publics, une répartition stable et claire des attributions. Les doubles emplois, les anomalies sont la monnaie courante de ce régime administratif du temps de guerre. Pourquoi s'attarder à le répéter ? Mais il n'est que juste d'essayer d'apercevoir, en revanche, quelles idées nouvelles et fructueuses l'expérience a pu suggérer pendant ces quatre années. A cet égard, la collaboration des services publics avec les organes de l'initiative privée est le trait le plus intéressant. Il est bien vrai que, dans l'organisation administrative qui existait avant la guerre en France, la réglementation des problèmes

(1) 19 juin 1918.
(2) Le Commissariat général à la reconstitution des régions libérées, créé le 29 décembre 1918, a le même caractère.

nouveaux posés par la vie économique n'avait pas la place qu'elle méritait (1). La guerre a mis l'Etat en face d'une situation où ces problèmes prenaient une importance exceptionnelle. Il n'aurait pas été possible de les résoudre sans faire appel aux techniciens et aux groupements professionnels.

Le gouvernement a appelé à la tête de quelques-uns des ministères les plus importants des hommes nouveaux, choisis en dehors du Parlement. L'opinion publique en a été satisfaisante. Les services du commerce ont inauguré ce que M. Clémentel appelait une « politique de collaboration avec l'industrie (2) ». Les représentants du pouvoir exécutif ont voisiné avec des hommes d'affaires, et des chefs d'industrie ont eu à donner leur avis sur le régime des exportations, à fixer l'ordre d'urgence pour les transports, à collaborer au ravitaillement. L'Etat s'est donc appuyé sur les compétences professionnelles pour leur demander d'assumer une partie des fonctions qu'il était obligé de s'attribuer. Le régime étatiste n'en a pas été moins réel et moins vigoureux d'ailleurs, puisque le pouvoir exécutif gardait un droit de contrôle incessant.

L'administration, enfin, s'est montrée parfois disposée à associer les intéressés à ses décisions. Les « coopératives de reconstruction », qui se sont formées dans les régions libérées, ont eu à réviser des devis, à établir des types de contrat. Par ces mesures, timides encore, l'Etat a montré qu'il tendait à comprendre sur quelles forces il pouvait s'appuyer. Il a encouragé, chez les « sinistrés », la volonté de se grouper et de s'unir, au lieu de la redouter.

Dans le terrain bouleversé, ces germes peuvent n'être pas perdus.

III. *L'impulsion gouvernementale*

Au-dessus de ces agents du pouvoir, au-dessus de ces services innombrables — qui ont pour tâche de faire vivre le pays et de donner à l'armée les moyens de vaincre — le gouvernement doit veiller à assurer les directions d'ensemble. C'est au Conseil des ministres qu'il appartient de donner l'impulsion. Comment doit-il comprendre son rôle ? « Conduire la guerre » : c'est entendu. Mais dans quelle mesure ? et par quels procédés pratiques ?

1. **Le gouvernement et le haut commandement.** — Les discussions

(1) Ce sont les idées exprimées par M. Maxime Leroy dans sa préface au livre de R. Francq, cité ci-dessous.

(2) *Annales de la Chambre*, Débats, 28 juin 1918, p. 1649.

qui avaient eu lieu avant la guerre sur la question des attributions respectives du gouvernement et du haut commandement laissaient présager les difficultés qui n'ont pas manqué de se produire. Le président de la République déléguait à un général le soin de conduire les armées ; le gouvernement restait maître pourtant de donner aux opérations militaires leur direction d'ensemble. Il était malaisé de faire, de ces principes, une application satisfaisante. Sous la pression du Parlement, sous les exigences des circonstances, le gouvernement a modifié plusieurs fois son système sans qu'il soit permis d'affirmer que les questions de personnes y aient été tout à fait étrangères (1).

Au début de la guerre, et jusqu'au 2 décembre 1915, c'est le régime prévu par le décret du 28 octobre 1913 qui a été, en principe, appliqué, mais dans un esprit que n'avaient pas prévu sans doute les rédacteurs de l'acte. Il était entendu que le ministre de la guerre répartirait les moyens d'action entre les généraux commandant en chefs sur les différents fronts, qu'il assurerait par conséquent la cohésion des efforts et que, sans s'occuper de « la conduite des opérations », il n'abdiquerait pas « la conduite de la guerre ». Le gouvernement de M. Viviani, après en avoir délibéré, avait décidé de s'en tenir à ces décisions. « Nous affirmons de la façon la plus nette », disait le président du Conseil dans les couloirs de la Chambre, le 4 août 1914, « que le gouvernement ne veut pas s'immiscer dans le commandement des troupes et dans la conduite directe des opérations (2). »

Mais puisque les armées françaises ne devaient opérer que sur un seul front — étant donné la déclaration de neutralité italienne — puisqu'il n'y avait qu'un général en chef, le gouvernement perdait évidemment une partie de sa mission. Il abandonnait, non pas en théorie, mais en fait, le droit de regard que lui aurait donné sans cesse la répartition des « moyens d'action », effectifs et armement. L'autorité du commandant en chef était absolue. Nous lui avons dit : « Vous êtes le maître de la guerre et nous ne sommes que vos fournisseurs. » Voilà la formule dans laquelle M. Messimy, alors ministre de la guerre, veut résumer l'état de fait. Il semble bien que, pendant le premier mois des hostilités, le commandement ait usé de ses prérogatives au maximum. Le ministre s'est plaint, par la suite, de n'avoir « pour ainsi dire rien su » des opérations. Vainement il a essayé, le 15 août, de faire au grand quartier général des objections. Le 25 août, seulement, il est intervenu, par un

---

(1) L'étude de M. J. Barthélemy, *Les pouvoirs publics et le commandement militaire*, Paris, Giard, 1917, in-8°, 34 p., donne à ce sujet des indications intéressantes, mais incomplètes. Pour la question de la répartition des attributions administratives, entre le G. Q. G. et le ministre de la Guerre, voir ci-dessus, p. 67 et suiv.

(2) Déposition de M. Messimy, *Procès-Verbaux de la Commission d'enquête, sur le rôle de la métallurgie en France pendant la guerre (dite de Briey)*, t. I, p. 265.

ordre formel, pour exiger la constitution d'une armée de trois corps actifs sous Paris.

Le départ du gouvernement à Bordeaux et le désarroi qui en résulte dans les services accroissent encore l'autorité et l'indépendance du général en chef. Le contrôle du pouvoir exécutif est insignifiant; le ministre assiste, en spectateur lointain, aux péripéties de la bataille. « Je vous serais obligé de ne pas envoyer au gouvernement de renseignements relatifs aux opérations », écrivait le général Joffre au général Galliéni. « Dans les comptes rendus que je lui envoie, je ne lui fais jamais connaître le but des opérations en cours, ni mes intentions (1)..... » Le pouvoir civil ne remplit même plus sa mission de pourvoyeur; pendant un moment, les services de l'armée entrent en relations directes avec les fournisseurs. Le gouvernement s'est effacé. Bientôt les habitudes seront prises qui provoqueront, en 1915, les protestations des commissions parlementaires. Le grand quartier général s'applique à créer autour de la zone des armées un « mur infranchissable ». Lorsque le sous-secrétaire de l'armement veut rappeler dans les usines les ouvriers mobilisés, il se heurte à la force d'inertie du G. Q. G.

Malgré les critiques qui, dès le début de 1915, commencent à se faire jour dans les commissions parlementaires (2), malgré de vives discussions au Conseil des ministres (3), le général en chef tient bon ; il est approuvé et couvert par le ministre de la guerre, M. Millerand, qui tient à laisser à l'autorité militaire, dans des circonstances aussi difficiles, sa « pleine et entière liberté d'action ». « En guerre », dit le général en chef, « les autorités et les responsabilités ne peuvent être partagées. Chaque chef militaire contrôle les actes de ses inférieurs et est lui-même responsable devant ses chefs hiérarchiques. Le général commandant en chef est responsable devant le gouvernement qui peut le relever s'il n'approuve pas ses actes. Il ne peut y avoir d'autre contrôle pendant l'action. » Dans cette théorie, le rôle du gouvernement est réduit au droit de prendre des sanctions ; il n'a plus à diriger et à orienter. C'est cette formule que le ministre de la guerre fait sienne, devant la Chambre (4).

Mais la situation change. L'armée de Salonique est constituée ; il existe maintenant deux « fronts » entre lesquels le gouvernement doit répartir les effectifs, avec cette circonstance aggravante que le comman-

---

(1) Galliéni, *Mémoires*, p. 172. La phrase suivante atténue un peu cette formule.

(2) Le 16 février 1915, M. Accambray demande à M. Viviani quels sont les textes qui régissent et définissent les attributions du commandant en chef et ses relations avec le ministre de la guerre et le gouvernement. M. Accambray tente vainement de provoquer un débat à ce sujet le 24 juin et le 26 août 1915.

(3) Cf. Augagneur, *Deuxième comité secret, J. Off.*, p. 125.

(4) 20 août 1915. M. Viviani, en réponse à la question de M. Accambray, déclare que le général en chef a « la responsabilité et l'initiative des opérations », le ministre « l'administration de la guerre».

dant du front d'Orient, le général Sarrail, est un ancien subordonné du général Joffre, qui lui avait enlevé le commandement de sa Ve armée. Le gouvernement exige, le 4 septembre, que le général Joffre retire du front quatre divisions qui vont être dirigées sur l'Orient. Ces interventions du pouvoir civil provoquent les protestations du G. Q. G. « Le bloc des armées françaises est unique » écrit le général Joffre ; « nous ne pouvons envisager séparément les armées du Nord-Est, une armée de l'intérieur, une armée d'Orient, mais bien un ensemble de forces que nous avons à employer au mieux selon les besoins successifs de la stratégie (1). »

Il demande donc que le Conseil supérieur de la Défense nationale, qui ne s'était pas réuni depuis la déclaration de guerre, soit reconstitué ; le commandant en chef des armées du Nord-Est y siégerait, à côté du président de la République, du président du Conseil, des ministres de la guerre et des affaires étrangères. Le conseil aurait un secrétariat permanent qui étudierait « la conduite d'ensemble de la guerre » (2).

Ainsi se trouve posée la question du haut commandement.

Le gouvernement de M. Briand essaie de la résoudre en donnant satisfaction au général. Dans les conseils interalliés où le commandant en chef du front de France est appelé à siéger, les questions orientales viennent en discussion : il faut donc qu'il soit en mesure de les traiter sous sa propre responsabilité ; ce jour-là, il est probable que l'hostilité que le Quartier général de Chantilly témoigne à l'armée d'Orient disparaîtra. Le 2 décembre 1915, un décret étend à l'armée d'Orient l'autorité du général Joffre.

L'unité de direction est donc réalisée, mais au profit d'un « généralissime ». Par contre, le gouvernement prétend exercer un droit de regard plus étendu sur les décisions du commandement. Il peut « demander compte » de ses intentions au général en chef. C'est la doctrine que le président du Conseil expose devant la commission de l'armée de la Chambre : « Le gouvernement a la conduite de la guerre ; mais il n'a pas la conduite des opérations... Pour l'exécution, il doit laisser libres les hommes qui sont qualifiés pour conduire les opérations. Il peut leur en demander compte ; il peut leur dire : « Vous avez préparé une opération ; dites-« nous comment vous l'avez préparée... Il ne peut pas aller plus loin (3). »

Dans ce système il existe donc, en théorie, une discussion des projets du haut commandement en conseil de gouvernement.

---

(1) Cf. l'article de Oemichen. *L'engagement de la coalition en Orient.* Revue militaire française, 1921, p. 76-78.

(2) Les suggestions du général Joffre ont été indiquées dans une lettre du 20 août 1915. Le secrétariat permanent a fonctionné, pendant quelques semaines, sous le nom de « Section d'études de la défense nationale ».

(3) Général Pédoya, *La Commission de l'armée pendant la guerre*, p. 364. Le 9 décembre, M. Briand avait fait ajourner la discussion d'une interpellation de M. Constant.

Mais le décret du 2 décembre 1915 a ému le Parlement. Députés et sénateurs ont reçu communication de notes secrètes qui émanent des ennemis du généralissime et qui réclament l'établissement d'un contrôle plus strict sur les actes du G. Q. G. (1). On reproche au président du Conseil d'avoir « abdiqué ses droits entre les mains du général Joffre ». Le 11 décembre 1915, M. Accambray demande au gouvernement de s'adjoindre un conseiller technique, « organe de critique et de contrôle », qui serait « complètement distinct et indépendant du commandement » : le cabinet pourrait alors se faire présenter, *après* chaque opération importante, « toute la documentation que le G. Q. G. se fait fournir à lui-même », et il apprécierait ainsi les motifs d'un échec. Le président du Conseil ne répond pas ; il élude encore, le 28 janvier 1916, une demande d'interpellation de M. Brizon (2).

La situation est difficile : au ministère de la guerre, le général Galliéni a entrepris de réagir contre l'autonomie excessive du haut commandement ; il a obtenu un « droit de regard » sur les nominations et les révocations de commandants d'armée que le généralissime s'engage désormais à lui communiquer ; il a « fait savoir au haut commandement » que le gouvernement entendait voir cesser les « offensives partielles » : elles ont cessé (3) ; il a enfin attiré l'attention du généralissime sur la faiblesse de certaines organisations défensives, et il a demandé des explications. Mais le général Joffre s'est cabré. Comment le gouvernement a-t-il eu ces renseignements ? Il a donc reçu directement des indications apportées par des officiers ? (4). « Je ne puis admettre de telles pratiques », déclare-t-il. « J'ai besoin de la confiance entière du gouvernement. » Et il menace de donner sa démission (5). Le gouvernement accepte la leçon ; pourtant il provoque, le 29 décembre, une réunion des commandants d'armée où, en présence du ministre, les organisations défensives font l'objet d'une étude sur la carte.

Survient alors l'offensive allemande contre Verdun (21 février 1916). La responsabilité du haut commandement est engagée. Il refusait, deux mois auparavant, de laisser mettre en doute la valeur de ses organisations défensives. Les événements lui ont donné tort. La crise est maintenant tout près d'éclater. Le 6 mars 1916, le général Galliéni lit au Conseil des ministres une note sur la nécessité de « réorganiser le

---

(1) Mermeix, *ouv. cité*, p. 58. L'auteur a eu entre les mains quelques-uns de ces mémoires.

(2) *Annales de la Chambre*. Débats, 1915, p. 1687-1689 ; 1916, p. 139.

(3) Déclaration de M. Briand au second Comité secret, *J. Off.*, p. 230-231.

(4) En fait, c'était le commandant Driant, député, qui avait donné ces renseignements, et jeté le cri d'alarme.

(5) Ces lettres ont été lues au premier Comité secret, par M. Maginot, *J. Off.*, p. 3. La lettre du ministre est du 11 décembre 1915.

haut commandement » (1). Mais ses collègues ne le suivent pas ; et le ministre résigne ses fonctions le 17 mars (2). Pendant les débats en Comité secret, en juin 1916, ces événements ne sont pas tout à fait ignorés, et les critiques contre le commandement sont très vives. Le président du Conseil protège le généralissime et défend le décret du 2 décembre 1915. Certes, le gouvernement a confié au général Joffre la direction de toutes les armées. Mais en revanche, le gouvernement a repris ses droits, en tant qu'ils concernent la conception générale des opérations. « La première chose qui fut faite, messieurs, fut de faire connaître au général Joffre que, désormais, les résolutions concernant la guerre, la conduite de la guerre, seraient toutes prises au sein du gouvernement (3). » Tel est le régime que dit avoir établi M. Briand.

A la suite de ces débats, la situation du généralissime — malgré l'attitude prise par le gouvernement — est ébranlée. Dans l'armée, son autorité est battue en brèche par des subordonnés impatients. A la fin de novembre 1916, M. Briand est décidé à donner un remplaçant au général Joffre ; mais le cabinet veut ménager le grand chef qui a conduit les armées lors de la Marne : en lui enlevant le commandement effectif, il veut lui laisser la plus haute situation morale. C'est ainsi que le président du Conseil se trouve amené à imaginer un nouveau régime pour définir les rapports du gouvernement et du haut commandement. Ce nouveau régime est bientôt annoncé au Parlement. Dès le 29 novembre 1916, en Comité secret de la Chambre, M. Briand abandonne son décret du 2 décembre 1915. «...Si, dans le moment présent, un pareil décret était à prendre, peut-être ne le prendrais-je pas (4) » ! Le commandant du front de France et celui du front d'Orient seront de nouveau séparés comme sous le régime du décret du 28 octobre 1913. L'unité sera assurée, à Paris, par un général qui sera le « conseiller technique » du gouvernement. Il y aura donc... « un général en chef des armées françaises... particulièrement appliqué aux directions de la guerre, et s'efforçant, en accord avec le gouvernement, de réaliser la solidarité entre les commandements sur tous les fronts.

« Maintenant, il existe deux fronts où sont les armées françaises. Il y a celui d'Orient : il a son général, qui a la plus large autonomie pour la conduite de ses opérations, en tant qu'elles se relient au plan d'ensemble sur tous les fronts.

« Et puis, il y a un général des armées du Nord et du Nord-Est, qui

(1) Le fait lui-même est certain. Affirmé par M. Maginot lors du premier Comité secret, *J. Off.*, p. 3, il n'a pas été démenti par M. Briand.
(2) Il est remplacé par le général Roques.
(3) « Désormais ! », s'écrie M. Jean Bon. Mais M. Briand ne répond pas.
(4) *Comité secret*, p. 138.

aura aussi pour la conduite des opérations, en tant qu'elles se relient au plan d'action générale sur tous les fronts, la plus grande autonomie (1). »

Ainsi, conclut M. Briand, le gouvernement, dans ce système, a « toute l'autorité dont il est investi par la constitution. Il a la direction générale politique de la guerre, avec les conseils techniques indispensables d'un homme qui est qualifié pour les lui donner ».

La Chambre ne semble pas disposée à se contenter de ces indications de principe. Il faudrait, pour posséder une base de discussion, avoir sous les yeux un texte, un projet de décret. « Quel sera le rôle respectif de la direction proprement dite et du contrôle gouvernemental ? » Quelles seront les attributions du général en chef, conseiller technique : aura-t-il un « rôle purement consultatif » ou une « autorité effective » ? Et quelle répartition d'autorité y aura-t-il entre le ministre de la guerre et lui ? C'est une « organisation de compromis », déclare M. Tardieu. « Au lieu de concentrer les responsabilités et l'autorité, vous les dispersez (2). »

A ces questions pratiques, le président du Conseil répond encore par un exposé de doctrine. Le gouvernement a « la conduite politique de la guerre », il ne s'occupe de l'application militaire (mouvements des armées, dispositions des troupes) que pour la *contrôler*. Le rôle du conseiller technique sera précisément de préparer, d'accord avec les ministres de la guerre et de la marine, les décisions du gouvernement, et d'en surveiller la réalisation. Les généraux qui commandent les fronts, après avoir reçu les « indications » du gouvernement, ont toute liberté pour les exécuter. Il semble donc bien, puisque le gouvernement n'entend pas intervenir dans les *mouvements* des troupes, qu'il laissera aux généraux commandant les fronts toute latitude pour l'organisation de la bataille. Un député, M. Pierre Masse, insiste : « Le généralissime pourra-t-il signer des ordres d'opérations ? » En vain ! La clôture du débat est votée sans que le gouvernement donne à son projet une forme plus précise.

A vrai dire, ces décisions de décembre 1916 ne sortiront pas du domaine de la théorie. Le 12 décembre, M. Briand remanie son ministère et appelle à la guerre le général Lyautey. Lorsque celui-ci prend possession de ses fonctions, il fait valoir que les règlements de 1913 n'ont pas prévu l'institution d'un « généralissime, conseiller technique ». C'est au ministre qu'il doit appartenir de diriger les commandants en chef. Le 27 décembre, le général Joffre est nommé maréchal de France. Le poste de conseiller technique et le régime imaginé par M. Briand, un mois à peine auparavant, disparaissent (3).

---

(1) *Comité secret*, 28 novembre 1916, p. 230 et ss.
(2) *Chambre.*, 13 décembre 1916, *Annales*, *Débats*, p. 2634.
(3) Painlevé, *Comment j'ai nommé Foch et Pétain*, p. 16.

L'organisation du haut commandement est donc — après deux tentatives, système du généralissime, système du conseiller technique — revenue au point où l'avaient portée les événements de l'été 1915. Les « fronts » ont chacun leur commandant en chef. Le ministre de la guerre assure la direction d'ensemble. Mais de septembre 1915 à janvier 1917, l'état de fait a bien changé. Le commandant en chef du front de France ne possède plus les attributions étendues qu'avait exercées le général Joffre : le gouvernement exige que les « lettres de commandement », qui mettent un général à la tête d'un corps d'armée ou d'une armée, soient données et retirées par le ministre, sur la proposition du commandant en chef. Le ministre n'hésite pas à parcourir la zone du front, à visiter les généraux d'armée et à se faire soumettre les plans d'attaque. Tant il est vrai que la lettre des textes laisse, en pareille matière, une part bien large à l'interprétation.

Pourtant l'idée de placer un chef d'état-major auprès du gouvernement ne va pas tarder à reparaître. Le général Lyautey y songe, lui aussi. Ce chef d'état-major serait bien un « conseiller technique », et par là l'idée s'apparente aux projets de M. Briand ; mais ce serait un *subordonné* du ministre qui ne pourrait lui porter ombrage. Il donnerait au gouvernement les moyens d'information qui lui font défaut. Le ministre appelle auprès de lui le général de Castelnau, et prépare un décret pour définir ses attributions ; mais le gouvernement préfère écarter l'homme auquel le poste vient d'être offert ; il l'envoie en mission en Russie. Bientôt, d'ailleurs, le général Lyautey quitte le pouvoir (14 mars 1917). Le nouveau ministre de la guerre, M. Painlevé, reprendrait bien volontiers le projet de son prédécesseur, car il ne peut se passer des conseils d'un technicien ; il n'y parvient pas dès l'abord (1) ; pendant toute la période de préparation de l'offensive du 16 avril 1917, il essaie alors, pour s'éclairer, d'être en rapports avec les généraux d'armée, par-dessus la tête du commandant en chef, — système contestable. — L'échec de l'offensive donne raison à ses craintes. Sous le coup, le cabinet se décide à réaliser la réforme dont il était question depuis deux mois. Le 29 avril 1917, le ministre (2) crée auprès de lui le poste de chef d'état-major général. C'est le général Pétain qu'il y appelle d'abord ; puis, le 16 mai, lorsque le général Pétain prend le commandement des armées, c'est le général Foch qui occupe le poste (3). Les pouvoirs relatifs du

(1) Cf. les déclarations du président du Conseil, M. Ribot, à la Chambre, le 21 mars 1917.

(2) D'après M. Ribot, *Lettres à un ami*, p. 197, M. Painlevé avait alors songé à faire du général Pétain l'*adjoint* du général en chef. C'est le Conseil qui préféra appeler le général au poste de chef d'état-major. Le général Nivelle avait, semble-t-il, donné son assentiment à cette solution dès le 25 avril.

(3) Cette solution avait été envisagée par M. Painlevé dès le 27 avril. Cf. *Ouv. cité*, p. 83-85. Il n'avait regardé la combinaison Nivelle-Pétain que comme une transition.

chef de l'état-major et du commandant en chef n'étaient d'ailleurs pas exactement définis : « hiérarchiquement », dit M. Painlevé (1), « le poste de chef d'état-major général de l'armée française balançait celui de général en chef ». Mais en pratique, « ne serait-il pas uniquement ce que le ministre voudrait bien qu'il fût ? » Cette incertitude inquiétait le général Foch. Le nouveau régime semble pourtant avoir fonctionné sans encombre. Le chef d'état-major général s'est occupé plus particulièrement des relations avec les armées alliées. « La politique de guerre suivie du 15 mai au 13 novembre 1917 a été », dit M. Painlevé, « la politique préconisée d'accord par Foch et Pétain. »

Ce serait aborder un autre sujet que d'étudier ici les répercussions pratiques qu'a eue, sur cette organisation, l'institution du commandement unique interallié (2). Au point de vue qui nous intéresse — je veux dire les rapports légaux du gouvernement et du haut commandement de 1914 à 1918 — le système basé sur l'existence d'un chef d'état-major général a été le dernier dont la France ait fait l'expérience pendant la guerre.

A travers ces tentatives, qui marquent pourtant un effort du gouvernement pour prendre en main, réellement, la conduite générale de la guerre, il serait vain de vouloir saisir dès aujourd'hui toute la réalité des faits. L'intervention du pouvoir civil dans les décisions d'ordre militaire a revêtu d'autres formes encore. Dans des circonstances graves, au moment de l'offensive allemande contre Verdun, au moment de la préparation des attaques d'avril 1917, par exemple, de grands conseils de guerre se sont réunis, où le président de la République et le président du Conseil, assistés du ministre de la guerre, entendaient les explications du commandant en chef et les avis des généraux placés à la tête des groupes d'armées. Les documents publiés ne permettent pas encore d'essayer de décrire la pratique de ces relations souvent difficiles. Les archives du Service historique de l'armée ont le dépôt de ces secrets ; il est possible que toutes les pièces de ce genre ne soient pas mises sous les yeux du public, même lorsque l'état-major de l'armée fera paraître le grand recueil documentaire auquel il travaille actuellement. Les souvenirs personnels, les « mémoires » de ministres et de généraux ont déjà apporté, çà et là, quelques renseignements fragmentaires, et continueront de nous en donner ; mais les chefs qui ont eu la charge des destinées de la France

(1) *Ouv. cité*, p. 121.

(2) Le général Foch, lorsqu'il est devenu commandant en chef des armées alliées, a abandonné en fait le poste de chef d'état-major général, sans que le titre ait été supprimé (Cf. *J. Off.*, 28 décembre 1918, p. 11321). L'emploi n'a pas été pourvu ; mais les Bureaux ont subsisté.

se sont imposé jusqu'ici une discrétion et une réserve qui ne laissent pas grand espoir aux impatiences de l'historien. Le problème n'est pas de ceux que la critique historique pourra aborder demain.

2. **L'organisation du travail gouvernemental** (1). — Pour que le gouvernement puisse exercer, sur la conduite de la guerre — tant au point de vue militaire qu'au point de vue économique — une impulsion, il lui faut surmonter les difficultés intérieures, inhérentes à sa constitution. Les cabinets comptent dix à quatorze ministres, outre un grand nombre de sous-secrétaires d'Etat qui assistent à certaines séances du conseil. C'est trop pour agir ; et pourtant, les membres du gouvernement sont accablés de besogne, si bien que, tout absorbés par les affaires de leur département, ils n'ont pas le loisir d'examiner les questions dans leur ensemble et de réfléchir. Les décisions, prises à la hâte, ne sont pas préparées avec plus de méthode que l'exécution n'en est suivie avec précision. On songe alors à appeler au pouvoir des hommes qui n'aient pas le souci de la direction d'un service ; on parle de « concentrer l'autorité » en un petit nombre de mains ; on répète qu'il est nécessaire d'assurer la cohésion du travail gouvernemental. Ces idées ont leur moment de vogue tour à tour.

a) *Les ministres sans portefeuille.* — C'était un lieu commun, dès avant la guerre, que de décrire la tâche accablante d'un président du Conseil. A toutes les responsabilités de sa charge, à ses devoirs de direction et de contrôle, à son rôle de représentant du gouvernement devant les Chambres, il ajoute les soucis d'un département ministériel : tradition paradoxale ! Il semblait donc logique, en temps de guerre, de renoncer à cette coutume. Dès le 3 août 1914, M. Viviani en avait pris son parti. Pour la première fois dans l'histoire de la IIIe République, le chef du gouvernement n'avait pas de « portefeuille » : il était libre de se consacrer tout entier à un travail de direction. C'est une des innovations de détail que présente, pendant la guerre, la pratique constitutionnelle.

Elle n'a pas de succès. Les successeurs de M. Viviani, à partir du 29 octobre 1915, reviennent, sans exception, à la tradition. Et pourtant, les théoriciens du droit public, les parlementaires amateurs de doctrine, sont généralement d'accord pour approuver la réforme.

Elle se heurte à des objections pratiques. Le président du Conseil sans portefeuille est en dehors du mouvement des services ; il a l'impression que le lien qui doit l'unir à ses collaborateurs se relâche ; il a de la

(1) Pour la répartition des services entre les départements ministériels, voir ci-dessus, p. 69 et ss.

peine à faire sentir son action personnelle, qu'il peut exercer plus aisément s'il prend la charge d'un département essentiel : affaires étrangères ou guerre. Et puis, son expérience politique lui fait pressentir d'autres dangers : l'indépendance possible d'un ministre qui fera, en dehors de lui, une politique personnelle ; le prestige d'un collaborateur qui recueillera le bénéfice d'un effort marqué par des résultats précis. Il n'en faut pas davantage pour que l'initiative de M. Viviani ne soit pas suivie.

Il en avait pris une autre, qui se réclame des mêmes principes. Dès le 26 août 1914, il avait appelé au gouvernement un « ministre sans portefeuille » (1). M. Briand, en constituant le ministère du 29 octobre 1915, avait développé cette idée en instituant cinq « ministres d'Etat », qui avaient entrée au Conseil et qui ne possédaient pas de département ministériel ; il avait évidemment un but politique : grouper autour de lui des hommes éminents, appartenant à tous les partis, pour personnifier en quelque sorte « l'union sacrée » ; mais, par leur autorité, par leur expérience, ces collaborateurs, qui disposeraient de beaucoup de loisirs, pouvaient sembler tout désignés pour le rôle de « conception générale » que leurs collègues n'avaient pas le temps de remplir. L'initiative était-elle conforme aux principes constitutionnels ? Non, sans doute. Le titre de « ministre d'Etat » n'avait été prévu par aucune loi, et il apparaissait pour la première fois dans un décret ; les textes de 1875, d'ailleurs, font allusion à la responsabilité politique qu'encourent les ministres « pour leurs actes personnels », ce qui implique qu'ils ont des services à diriger (2). Comme il s'agissait d'une institution passagère qui ne devait en aucun cas survivre à l'état de guerre, ces objections perdaient une partie de leur intérêt. Mais l'expérience ne s'est pas prolongée. « Les délibérations du cabinet étaient plus difficiles depuis que le nombre des ministres s'était accru, ainsi que celui des sous-secrétaires d'Etat », écrit M. Ribot : « On prolongeait les séances au delà des limites raisonnables sans qu'il sortît des discussions des décisions mieux arrêtées (3). » Lors du remaniement de son cabinet, le 12 décembre 1916, M. Briand abandonne les ministres d'Etat. La tentative a été reprise par M. Painlevé le 12 septembre 1917, mais deux mois plus tard il n'en était plus question.

---

(1) Le socialiste Jules Guesde.

(2) Cf. *Rapport* Louis Marin, 6 novembre 1917. « L'article 6 de la loi du 25 février 1875 ne reconnaît implicitement, par le fait, qu'une seule sorte de ministres, des ministres responsables de la politique générale, mais responsables, en même temps, de leurs actes particuliers, c'est-à-dire accomplis comme titulaires d'un portefeuille particulier, et chefs d'un département, d'une administration distincte. Or cette seconde responsabilité ne saurait être opposée aux ministres d'Etat, qui sont des ministres sans portefeuille et n'ont à diriger aucun département ministériel. » Cf. aussi E. Pierre, *ouv. cité*, p. 127.

(3) *Lettres à un ami*, Paris, Bossard, 1924, in-8°, p. 138.

b) *Le Comité de guerre.* — A la fin de 1916, au moment où la Chambre discutait, en comité secret, les interpellations sur la politique générale du gouvernement, l'opinion parlementaire subissait l'influence des décisions prises, peu de temps auparavant, par le cabinet anglais. A Londres, le « Premier » avait résolu, pour donner plus de rapidité et plus de force à l'action gouvernementale, de constituer un comité restreint chargé d'assurer la conduite générale de la guerre pendant que les ministres, sous son impulsion, continueraient à diriger les services. La méthode semblait bonne. Pourquoi ne pas l'appliquer en France ? L'ordre du jour, voté le 7 décembre 1916, après les délibérations du second Comité secret, engageait le gouvernement à « concentrer, sous une direction restreinte, la conduite générale de la guerre et l'organisation du pays ». Quelques jours après, M. Briand présentait à la Chambre son nouveau cabinet ; il avait suivi les suggestions de l'ordre du jour et créé un « Comité de guerre ». Le ministère était composé, extérieurement, dans la forme traditionnelle, bien que plusieurs départements, jusque là distincts, eussent été groupés sous une même autorité (1). Mais, en dehors des séances du Conseil des ministres et du Conseil de cabinet, quelques-uns des ministres (2) devaient se réunir pour préparer les décisions essentielles. Ce comité, disait M. Briand, « siégera, pour ainsi dire, en permanence et arrêtera ses résolutions relatives à la direction générale de la guerre après avoir pris tous les avis techniques nécessaires » ; une première réunion avait eu lieu le 16 décembre. A vrai dire, aucun texte n'avait encore défini les attributions et les pouvoirs du comité. Il était pourtant évident que le système aboutissait à former dans le ministère deux groupes, celui des ministres membres du Comité de guerre. qui ajouteraient à leurs fonctions normales de lourdes responsabilités, et celui des ministres « de deuxième zone », disait un député (3).

Le Parlement n'a pas ménagé ses critiques à ce système, avec quelque raison. Le fait est que le Comité de guerre institué par M. Briand n'avait que de lointains rapports avec le régime anglais. A Londres, les membres du *War Cabinet* avaient un pouvoir de décision propre ; ils avaient la responsabilité de leur politique à l'égard du Parlement. A Paris, le « comité » préparait des décisions, mais il les faisait adopter ensuite par le Conseil des ministres, qui continuait à porter la responsabilité politique. M. Lloyd George groupait autour de lui, dans le *War Cabinet* des ministres *sans portefeuille*, débarrassés des menus soucis des affaires

(1) Voir ci-dessus, p. 71.
(2) Guerre, Marine, Affaires étrangères, Finances, Armement.
(3) Proposition de loi Lemire, n° 2750, 7 décembre 1916. Parmi ceux-ci pourtant, quelques-uns feraient partie, sous la présidence du ministre du Ravitaillement, d'un second comité, chargé de résoudre les questions économiques. Voir ci-dessus, p. 74.

courantes. M. Briand s'adressait à des collaborateurs déjà surchargés par les services de leur département. Le cabinet de guerre anglais était le siège de la véritable autorité gouvernementale, et réduisait les ministres à un rôle subalterne ; le Comité de guerre français, respectueux des traditions, laissait à chacun son rôle constitutionnel, et agissait, pour ainsi dire, à titre officieux (1).

Lors de la formation du ministère Painlevé (12 septembre 1917), le fonctionnement et les attributions du Comité sont définis par un décret et par un arrêté ministériel (2). Chargé de la « direction politique de la guerre », il étudie, prépare et soumet à l'approbation du Conseil des ministres *toutes les questions d'ordre général* concernant la conduite de la guerre et qui sont de nature à engager la responsabilité du gouvernement ; il prend les décisions sur les *autres affaires* qui lui sont soumises par le président du Conseil et en rend compte au Conseil des ministres ». Par conséquent, le Comité possède maintenant un pouvoir de décision pour une partie des questions qu'il discute. Il doit siéger au moins une fois par semaine : l'institution est à peu près fixée (3), dans sa forme définitive ; elle durera jusqu'à la fin de la guerre.

c) *Les services de la présidence du Conseil.* — L'action gouvernementale, même lorsqu'elle est concentrée dans les mains d'un comité restreint, n'obtient pas encore toute son efficacité. Le président, chef du cabinet, ne possède pas auprès de lui le service d'études dont il aurait besoin pour préparer les décisions générales ; il n'exerce pas davantage de contrôle méthodique sur l'exécution des mesures envisagées par le Conseil des ministres. Sans doute, chaque ministre, dans sa sphère particulière, doit assurer cette préparation et ce contrôle. Mais si l'on veut que le cabinet ait vraiment un chef, il faut que le président du Conseil ait le moyen de surveiller l'action de ses collaborateurs. Sinon bien des décisions sont prises, bien des promesses faites, qui ne sont jamais exécutées parce qu'elles se heurtent à l'inertie des services.

C'est un député, M. Louis Marin, qui a pris l'initiative d'une solution. Le 25 mai 1917, il déposait une proposition de loi pour demander la création d'un « service administratif » permanent attaché à la présidence du Conseil. Organe d'études et de contrôle, ce service, tout à fait

---

(1) Cf. les critiques de M. Louis Dubois et de M. Accambray ; *Annales de la Chambre.* Débats, 1917. Séance du 8 février, p. 315 et 318.

(2) 14 septembre 1917, *J. Off.*, p. 7283. Sous le cabinet Painlevé, les ministres d'Etat font partie du Comité.

(3) La composition du Comité a été modifiée par M. Clémenceau par décret du 21 novembre 1917. Il comprend désormais les ministres de la Guerre, de la Marine, des Affaires étrangères, des Finances, du Blocus, de l'Armement. Les chefs d'état-major ont voix consultative.

distinct du secrétariat politique, devait en particulier se charger d'*orienter* l'action des offices et des comités interministériels afin d'assurer une unité de vues. L'auteur de la proposition lui aurait volontiers attribué une autre tâche, toute nouvelle aussi : l'*enregistrement* des décisions prises au Conseil des ministres. Le Conseil des ministres, disait-il, n'a pas de procès-verbal ; les mesures qu'il décide de faire exécuter ne font même pas l'objet d'une note rédigée en commun ; les arguments invoqués au cours de la discussion ne laissent pas de trace ; quelques semaines plus tard, les membres du cabinet ne seront peut-être pas d'accord sur l'interprétation de leurs propres décisions : les souvenirs seront différents. Si le ministère a changé, entre temps, les successeurs seront obligés de faire appel à la mémoire de ceux d'entre eux qui faisaient partie du cabinet précédent. Ce n'est pas le moyen d'assurer la « sécurité de la pensée gouvernementale », non plus que l'esprit de suite si nécessaire (1).

M. Ribot, qui était alors président du Conseil, n'était pas disposé à suivre jusque là l'initiative de M. Louis Marin : la rédaction d'un procès-verbal du Conseil des ministres était contraire à la tradition et pouvait avoir des inconvénients (2). Mais il retenait volontiers l'idée d'un secrétariat administratif. Il l'organisait bientôt (3) et il le chargeait de réunir, à l'usage du chef du gouvernement, des éléments d'appréciation personnels, en dehors des ministères intéressés.

L'idée a été développée sous les cabinets qui ont suivi celui de M. Ribot. M. Painlevé, par un décret du 13 septembre 1917, créait un secrétariat général de la présidence du Conseil (4) chargé de centraliser les renseignements que le président du Conseil demandait aux ministères, de suivre les travaux parlementaires et d'étudier les « questions actuelles » d'ordre administratif ou d'ordre juridique. C'était donc encore un organe d'études, non de contrôle (5). Mais, comme il ne possédait pas de crédits spéciaux et qu'il n'avait pas d'existence légale, ce secrétariat a disparu, lui aussi, avec le ministère Painlevé.

Il a reparu aussitôt, sous une autre forme. M. Clémenceau avait prévu l'organisation d'un sous-secrétariat d'Etat à la présidence du Conseil (6) pour assurer, sur toutes les questions dont la solution exige un accord interministériel ou interallié, une action cohérente.

---

(1) Proposition de M. Louis Marin, n° 3330 (25 mai 1917).
(2) Note manuscrite de M. Ribot, citée par M. P. Dubois, *Revue de droit public*, 1919, p. 79, note 1.
(3) Sous la direction de M. Germain Martin.
(4) Sous la direction de M. Emile Borel.
(5) De plus, le *Comité de Guerre* avait aussi son secrétariat, qui semblait faire double emploi avec l'organisme nouveau.
(6) Le titulaire était M. Jeanneney.

Les services du sous-secrétariat comprenaient d'abord une section d'études documentaires (1) qui héritait, en somme, des attributions de l'ancien secrétariat général ; mais ils s'étendaient aussi sur un domaine bien plus large et fort mélangé : le secrétariat du Comité de guerre, le service du contrôle général de l'armée en faisaient partie, ainsi que les services d'Alsace-Lorraine. En outre, le sous-secrétariat jouait le rôle d' « office interministériel », c'est-à-dire qu'il *pouvait* être chargé des affaires d'une importance exceptionnelle qui mettaient en cause plusieurs administrations ; en principe, les *commissariats* généraux (commissariat aux effectifs, à la sûreté nationale, aux affaires de guerre franco-américaines) en dépendaient aussi, bien qu'en fait ils eussent la plus large indépendance (2).

Ces tentatives comptent certainement parmi les plus intéressantes lorsqu'on étudie l'administration et le gouvernement pendant la guerre. Dans ce domaine, comme dans presque tous les autres, l'idée a été lente à apparaître, et la forme incertaine. Lorsqu'il existait, par exemple, un secrétariat du Comité de guerre et un secrétariat du Comité économique, la création d'un service administratif de la présidence du Conseil risquait de compliquer encore l'administration (3). C'est le gouvernement de M. Clémenceau, pour la première fois, qui a essayé de grouper ces services d'études, et qui a eu l'idée d'en rapprocher les services de contrôle. Mais le sous-secrétariat était un organisme hybride, où se confondaient à la fois les attributions du ministre de la guerre et celle du président du Conseil. Au moment où se dissolvent les formes du gouvernement de guerre, la proposition de M. Louis Marin n'avait pas encore été réalisée sous une forme logique et stable (4).

Ce tableau rapide est incomplet. Il ne nous fait apercevoir que la forme extérieure de ces problèmes. Voici, par exemple, la question du rôle qu'a pu jouer le président de la République, de l'impulsion qu'il a pu exercer : les témoignages connus sont d'accord pour affirmer qu'il a toujours respecté les limites que la constitution impose à son action personnelle ; il est certain, pourtant, que, du début de 1915 à la fin de 1917, « l'appel au chef de l'Etat » a été renouvelé à plusieurs reprises, dans des circonstances graves. La règle constitutionnelle n'a pas fléchi, mais la pratique a pu devenir un peu différente. C'est un fait, entre bien d'autres, qui permet de mesurer les lacunes inévitables d'une étude comme celle-ci, où l'on ne peut aborder l'histoire politique.

---

(1) M. Lichtenberger ; ce service a disparu en octobre 1918.
(2) Voir à ce sujet l'article excellent de P. Dubois cité ci-dessus.
(3) Cf. *lettres sur la réforme gouvernementale*, Revue de Paris, 1917, p. 468.
(4) Il l'a reprise d'ailleurs après la guerre.

***

Complexité et confusion : c'est peut-être l'impression que laisse d'abord cette description rapide des services publics et gouvernementaux pendant les années de guerre. Il est bien vrai que, faute d'une organisation préétablie — qui se serait trouvée sans doute inférieure à sa tâche, mais qui aurait fourni tout au moins une base pour la construction du régime de guerre — l'édifice a été bâti sans plan d'ensemble, par une série de retouches et d'adjonctions. Il n'était pas terminé quand la guerre a cessé ; et peut-être ne pouvait-il pas l'être, puisque les besoins et les exigences de la vie du pays se modifiaient sans cesse.

Pourtant, cette organisation, que l'analyse démonte avec trop de rigueur, a rempli son rôle. L'œuvre réalisée par les services publics a été immense et remarquable à beaucoup d'égards. Les défauts de méthode qu'une étude comme celle-ci est obligée de souligner ne doivent pas faire perdre de vue les résultats obtenus.

CHAPITRE IV

Le Gouvernement et le Parlement

Par les circonstances elles-mêmes, le pouvoir exécutif se trouvait investi, à l'égard du pouvoir législatif, d'une autorité singulière. Le temps était passé où la collaboration du Parlement et du gouvernement ressemblait à une sorte de tutelle. Les décisions et les actes que le pays souhaitait, il ne les attendait pas d'une assemblée délibérante, où s'éterniseraient les discussions, mais d'un groupe d'hommes énergiques. Le pouvoir exécutif était « porté » par l'opinion publique.

Le premier mouvement l'a incité à profiter largement de cette liberté. Le 4 août 1914, dans la séance célèbre où M. Viviani soulevait les acclamations de la Chambre entière et sentait vivre autour de lui l' « union sacrée », le gouvernement avait déposé et fait voter, parmi les projets de loi urgents, un texte qui lui reconnaissait le droit d'ouvrir des crédits par décret, pendant la prorogation des Chambres. Tout aussitôt, le Parlement s'était ajourné. Les députés et les sénateurs mobilisables avaient rejoint leur corps. Le pouvoir exécutif était renforcé par une manifestation de confiance unanime.

La session parlementaire n'était pourtant pas close. Les Chambres pouvaient donc se réunir à nouveau, sur la convocation de leurs présidents. Lorsque, au début de septembre 1914, la gravité de la situation militaire obligea le gouvernement à transférer à Bordeaux le siège des pouvoirs publics, les membres du Parlement — non pas tous à la vérité — l'y suivirent. A peine arrivés, ils apprirent, par les journaux, que le président de la République avait signé le décret de clôture de la session. Ce décret, daté du 3 septembre, invoquait les « circonstances », les nécessités pressantes « qui s'accumulaient chaque jour », la présence sous les drapeaux de nombreux parlementaires « qui ne voudraient ni ne pourraient quitter les rangs ». Le moment paraissait inopportun pour donner et pour demander des explications. Il y eut pourtant des députés pour protester contre le décret (1). Dans le cabinet du président du Conseil,

---

(1) La protestation pouvait se fonder sur un argument juridique : on peut soutenir que la loi sur l'état de siège suppose la permanence du Parlement.

ils se heurtèrent à l'art persuasif du garde des sceaux, M. Briand. Alors, et jusqu'au 22 décembre 1914 — aux moments les plus graves de la guerre — le pouvoir exécutif gouverne « seul, sans le concours et le contrôle du pouvoir législatif ». Le gouvernement concentre en ses mains tous les pouvoirs ; il est investi, de son propre chef, d'une quasi dictature. La vie politique de la France est suspendue.

Mais il n'entre pas dans les intentions du gouvernement de se soustraire aux *obligations* strictes que lui imposent les règles constitutionnelles. En rendant le décret de clôture du 3 septembre 1914, il usait de son droit. Au nom de ce même droit, les Chambres se réunissent, chaque année, le second mardi de janvier. La session normale devait donc s'ouvrir le 12 janvier 1915. Quelques jours auparavant, le gouvernement lui-même avait pris l'initiative de réunir le Parlement pour une courte session extraordinaire (les 22-23 décembre 1914) et de lui demander le vote de crédits provisoires pour l'exercice 1915.

La « rentrée du Parlement » soulève aussitôt quelques questions de droit et de pratique politiques, dont la solution va donner à la vie parlementaire pendant la guerre une physionomie particulière. Il faut dire un mot de ces conditions générales, qui persistent jusqu'en 1918.

I. La permanence des Chambres en est le premier trait. En régime normal, l'année parlementaire se divise en une session ordinaire et une session extraordinaire. Le Parlement ne siège guère plus de huit ou neuf mois. C'est un décret qui clôt la session ordinaire, c'est un décret qui ouvre la session extraordinaire. La durée de l'intersession est donc, sauf exception, un acte gouvernemental. Or, en 1915, le gouvernement — ce même gouvernement qui, à l'automne précédent, écartait la collaboration du Parlement — renonce à exercer son droit. Il ne prend pas de décret de clôture. L'usage va se maintenir jusqu'à la fin des hostilités (1). Les Chambres vont rester continuellement en session ; les vacances ne dépendront que d'elles seules. Que cette pratique exceptionnelle soit conforme à certaines exigences juridiques, c'est exact. Lorsque le pays est sous le régime d'état de siège, la loi, sans le dire expressément, semble impliquer la présence ininterrompue du Parlement. Mais le gouvernement tenait surtout à montrer maintenant qu'il ne faisait pas fi de la collaboration des Chambres. La perspective d'une lutte prolongée l'obligeait à mettre en œuvre toutes les ressources du pays. Il fallait pour cela tout un ensemble de mesures législatives et de conditions morales qui rendait nécessaire un effort commun des pouvoirs publics.

---

(1) Et même au delà, jusqu'au décret de clôture de la session ordinaire de 1920.

II. Puisque les Chambres étaient réunies, le devoir parlementaire ne devait-il pas primer le devoir militaire ? Le gouvernement avait pris l'initiative de faire mettre en congé les députés et sénateurs mobilisés, pour la durée de la session extraordinaire du 21-22 décembre 1914. Le 14 janvier 1915, un député, M. Accambray, demandait que la loi suspendît les obligations militaires des membres du Parlement. C'était une solution logique. Elle se heurtait aux arguments de sentiment. Fallait-il créer en faveur des députés et des sénateurs, une exception, qui ferait scandale ? Fallait-il exposer le Parlement au reproche d'avoir mis ses membres à l'abri du danger ? Les objections contradictoires, qui s'étaient déjà présentées en 1895 et en 1906, n'avaient rien perdu de leur valeur, et le Parlement était aussi impuissant à les résoudre que par le passé (1). Sans qu'elle soit inscrite dans la loi, une solution étrange s'établit en pratique : députés et sénateurs mobilisés pourront, s'ils le veulent, obtenir un congé, pour prendre part aux travaux du Parlement ; comme la session est permanente en principe, les voilà — pour peu qu'ils le désirent — exemptés de tout service militaire; en fait, la plupart du temps, les vacances parlementaires leur donnent le loisir de reprendre leur place au front. Pendant toute la guerre, la plupart des parlementaires mobilisés auront une situation hybride : soldats ici, et souvent combattants, mêlés de près à la bataille ; là, représentants de la nation, et chargés de faire la loi, de contrôler l'action du gouvernement. Mauvaise méthode, qui compromet la discipline. Sont-ils vraiment soldats, ces hommes qui demain pourront apporter au Parlement des jugements et des critiques contre leurs chefs d'aujourd'hui ?

III. Enfin — par suite de la mobilisation et de l'invasion — les règles de recrutement du Parlement étaient faussées. Les pouvoirs d'une des séries du Sénat expiraient en 1915. Il n'était pas possible de procéder à des élections. En dehors de toute considération d'opportunité, les circonstances ne le permettaient pas. L'invasion séparait de la France plusieurs départements qui ne pouvaient participer à la vie politique ; la mobilisation empêchait de réunir le corps électoral. Aussi la loi du 22 décembre 1914 avait-elle ajourné les élections et prorogé les pouvoirs de la série sortante. La même solution devait s'appliquer, pour les mêmes raisons, au renouvellement des Conseils municipaux. En 1918, lorsque vint à expiration le mandat des députés, il y eut bien, à l'application de cette mesure, des objections et des résistances. On pouvait, en principe, organiser le vote des soldats mobilisés. Mais comment réviser les listes électorales ? Comment consulter les prisonniers ? Comment garantir

(1) En 1917, le 28 juin, au Sénat, M. Fabien-Cesbron proposa, par voie d'amendement, de soumettre les membres du Parlement aux obligations militaires. Cette proposition fut rejetée, comme l'avait été la proposition de M. Accambray en sens opposé.

la liberté de l'électeur ? C'était un bien mauvais moment pour risquer de briser l'unité morale du pays en provoquant des polémiques (1). La sagesse commandait de s'abstenir. Mais le Parlement se trouvait exercer ainsi une délégation que le suffrage universel ne lui avait pas donnée ; pendant la crise, l'esprit public avait évolué ; les partis qui avaient eu la majorité en 1914 s'étaient affaiblis. Entre l'opinion et la représentation nationale le lien de confiance s'était relâché. L'autorité du Parlement pouvait en être diminuée.

A vrai dire, elle avait subi d'autres assauts. Les adversaires du régime parlementaire, dès le mois de janvier 1915, s'étaient empressés de dénoncer le danger que constituait la présence des Chambres (2). Allait-on retomber dans les coutumes du temps de paix ? C'était à craindre. Les députés seraient dominés par « l'esprit de faction », par le désir de remplacer le ministre en place, par l' « instinct » qui les pousse à ébranler le pouvoir. Le travail parlementaire, avec ses lenteurs et ses indiscrétions, serait incapable de répondre aux exigences de l'état de guerre. Et pourtant, disait M. Pugliesi-Conti, « l'autorité et la responsabilité doivent plus que jamais se concentrer et se stabiliser. » Il fallait donc que le gouvernement résistât, dès le premier moment, à la pression du Parlement. S'il avait suivi le conseil de M. Maurras, le pouvoir exécutif pendant la guerre n'aurait jamais rendu de « comptes publics » à la représentation nationale, il aurait refusé de répondre aux demandes d'explications ; tout au plus, par une déclaration spontanée, aurait-il fourni quelques indications sur sa politique ; mais il les aurait données « de haut en bas ».

En acceptant d'être mené de la sorte, en abdiquant ses droits, le Parlement aurait-il augmenté son prestige, et se serait-il créé un titre à la reconnaissance du pays ? L'ensemble des députés ne le croyait pas ; tout au contraire, il aurait peut-être fourni à ses adversaires un argument de plus, en montrant qu'il était aisé de se passer de lui (3). Le gouvernement ne lui demandait d'ailleurs pas de renoncer à ses prérogatives. M. Viviani, dès la séance d'ouverture, le 12 janvier 1915, déclarait qu'il acceptait « pleinement » le contrôle du Parlement.

Ce n'était pas s'engager beaucoup. L'union sacrée faisait taire, en apparence, les querelles de partis ; l'obligation de sauvegarder le secret des préparatifs militaires obligeait députés et sénateurs, en séance publique (4), à se contenter de déclarations très générales. Le gouverne-

(1) *Rapport* Deyris, *Chambre des Députés*, n° 4065.
(2) La campagne a été particulièrement vive en août 1915.
(3) Cf. discours de M. Ch. Chaumet, Chambre des Députés, 11 mai 1915.
(4) Sur l'activité des Commissions, voir ci-dessous, p. 117 et ss.

ment, en face des questions et des critiques, aura toujours beau jeu pour dire : « Comment voulez-vous que je puisse agir si vous m'arrêtez à chaque pas ? Comment voulez-vous que je garde la responsabilité de diriger la politique du pays, si je ne suis pas juge de l'opportunité de ma réponse? Critiques inutiles ! Questions indiscrètes ! J'ai besoin d'avoir la liberté de mes mouvements. Si vous n'acceptez pas que je l'exerce, renversez-moi. » Et sans doute, il a raison, encore qu'il abuse parfois de la « question de confiance ». Le Parlement hésite à ouvrir une crise ministérielle (1) qui nuirait à la continuité de la politique française : c'est un privilège de fait, dont le pouvoir exécutif jouira — à juste titre — pendant la plus grande partie de la guerre.

La représentation nationale s'adapte donc à l'état de crise. Dans le cadre de ces indications générales, le pouvoir législatif et budgétaire du Parlement, l'exercice de son droit de contrôle, la fonction judiciaire du Sénat vont subir des modifications de détail (2).

I. *Le pouvoir législatif et budgétaire*

En régime normal, la loi ne peut être modifiée que par un vote des Chambres ; les autorisations d'engager des dépenses et de faire rentrer les impôts sont accordées chaque année par un vote du Parlement. Ces attributions essentielles de la représentation nationale ont subi de larges atteintes pendant la période de guerre.

I. Par une des lois votées le 5 août 1914, le gouvernement est autorisé à prendre, *par décret*, pendant la durée de la guerre, les mesures nécessaires pour régler l'exécution des contrats, « faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles », et constituer, par conséquent, le régime du moratorium. Il obtient donc du Parlement une délégation du pouvoir législatif, mais une délégation limitée à un objet déterminé. Sans doute lui aurait-il été facile, s'il l'avait voulu, de se faire accorder, ce jour-là, des pouvoirs beaucoup plus étendus ; il ne semble pas y avoir songé.

Mais, dans ce domaine comme dans tous les autres, lorsque ses prévisions se révèlent insuffisantes, l'exécutif prend quelque liberté avec les textes. Il n'hésite pas à agir comme si le Parlement lui avait donné une

---

(1) Un seul ministère a été renversé pendant la guerre par un vote du Parlement. C'est celui de M. Painlevé, le 14 novembre 1917. Les autres se sont retirés parce qu'ils se sentaient affaiblis, mais sans avoir été mis en minorité.

(2) *L'Histoire politique de la Grande Guerre*, publiée sous la direction de M. Aulard, avec la collaboration de MM. Ganem et Bouvier (Paris, Quillet, 1924, in 4°) donne à ce sujet des indications que j'ai mises à profit.

délégation beaucoup plus large. Le pouvoir réglementaire du président de la République est une des armes dont le cabinet use le plus volontiers.

C'est ainsi, par exemple, que le gouvernement fait prendre, le 27 septembre 1914, un décret qui interdit le commerce avec l'ennemi, décision nécessaire, mais contraire aux lois en vigueur. Le 7 janvier 1915, un autre décret interdit la vente de l'absinthe et l'ouverture de nouveaux débits de boissons, si l'on y consomme de l'alcool. Mesures excellentes ; mais pourquoi les édicter par une décision gouvernementale, alors que le Parlement, qui est sur le point de rentrer en session, devrait normalement en faire l'objet d'une loi ? Le gouvernement a des raisons de douter de l'empressement des députés et des sénateurs en pareille matière ; il leur force la main, en les mettant en présence du fait accompli. Le 9 septembre 1914, c'est encore un décret qui soumet à un nouvel examen médical les hommes exemptés du service militaire, alors que leur exemption était inscrite dans la loi.

D'autres actes du pouvoir exécutif, sans aller directement à l'encontre des règles législatives, en suspendent l'application : c'est le cas du décret qui établit, aux armées, des Cours martiales, dont le caractère déforme complètement le régime de la justice militaire ; c'est le cas encore d'un décret du 9 septembre 1914 qui permet au gouvernement de « mettre en réforme » les généraux, sans tenir compte des garanties que la loi leur accorde. Les fonctionnaires, eux aussi, peuvent être révoqués sans pouvoir invoquer la protection de leur statut légal.

Le gouvernement ne manquait pas d'affirmer que les exigences de l'état de guerre couvraient ces illégalités, et qu'il aurait failli à sa tâche s'il n'avait pas agi : il avait grandement raison (1). Mais croit-on que, si ses prévisions avaient été plus justes et plus précises, il n'aurait pas eu avantage à se faire accorder, dès le début de la guerre, un pouvoir que le Parlement, à ce moment-là, lui aurait sans doute aisément consenti ?

Le régime des décrets soulève en effet quelques difficultés, et ne va pas sans inconvénients : le décret n'a qu'un caractère provisoire ; il est nécessaire que le gouvernement le soumette à la ratification du Parlement, qui lui donne force de loi. Ce n'est en somme, qu'une formalité. La mesure a été prise ; elle a été appliquée. Le Parlement hésite à imposer une solution contraire. Les premières lois qui portèrent ratification de

(1) D'ailleurs cette liberté du pouvoir exécutif à l'égard de la loi a été beaucoup plus grande dans les pays étrangers, tant par les lois de « pleins pouvoirs » des Empires centraux, que par le « Bill of indemnity » du régime anglais. Mais, en France, ce régime ne se fondait ni sur un texte ni sur un « précédent » : le gouvernement « à ses risques et périls » se substituait au pouvoir législatif. Voir à ce sujet dans Eug. Pierre, *ouv. cité*, p. 10, les observations de M. Paul Doumer, le 14 janvier 1915, sur l'illégalité des décrets.

décrets furent même votées sans examen approfondi. Avant de condamner le régime des Cours martiales, la Chambre les avait ainsi approuvées, au milieu de bien d'autres mesures. Pourtant la ratification présente, à un point de vue tout au moins, un intérêt pratique : le décret ne peut pas établir une sanction pénale (1) ; s'il fixe une peine, les tribunaux ne sont pas tenus de l'appliquer (2). De ce seul fait, le gouvernement est obligé de demander à bref délai une approbation législative.

D'autre part, l'habitude de recourir au pouvoir *réglementaire*, au lieu de recourir à la loi, risque d'accentuer encore la complication des dispositions en vigueur. Au lieu de faire adopter une règle commune, le décret tend à résoudre les questions au fur et à mesure qu'elles se présentent : les décisions sont fragmentaires et peuvent être incohérentes. « Si nous avions eu la sagesse d'adapter toute notre organisation civile à l'état de guerre, nous aurions évité bien des difficultés », disait un rapporteur de la commission sénatoriale des finances. Le procédé qui consiste à résoudre « au jour le jour » des difficultés qui paraissent isolées, mais qui ne sont en réalité que les aspects différents d'un problème général, aboutit à un « enchevêtrement de décrets, quelquefois contradictoires, toujours insuffisants pour le lendemain ».

Pourtant ce système offre le grand avantage de la rapidité. Le vote d'une loi ne peut intervenir qu'après un examen en commission, puis en séance publique, à la Chambre et au Sénat. En admettant que les formalités soient réduites au minimum, et que l'accord soit facile, il faut un long délai. Lorsqu'il s'agit par exemple de prendre des mesures qui concernent « la vie chère », l'urgence s'impose d'autant plus que, pendant les travaux préparatoires, les personnes que vise le texte ont le temps de prendre des précautions. Aussi, les lois du 17 et du 20 avril 1916 autorisent-elles le gouvernement à faire fixer, par décrets, les taux de taxation pour certaines denrées alimentaires, ainsi que pour le charbon. En somme, le Parlement, en dépit de ses objections de principe, laisse le pouvoir exécutif exercer largement son pouvoir réglementaire, soit qu'il lui en délègue expressément le droit, pour un objet limité, soit qu'il tolère les initiatives et les empiétements en les couvrant par un vote de ratification.

Or, à la fin de 1916, cette question des décrets va donner lieu à des débats inattendus. Le gouvernement de M. Briand, remanié le 12 décembre, ne veut pas se contenter de la latitude que le Parlement

---

(1) Le décret sur le commerce avec l'ennemi ne comportait pas de sanctions. La loi du 4 avril 1915 les a établies.

(2) Le décret du 7 janvier 1915 avait prévu des sanctions : la Cour de Cassation a cassé les jugements qui les appliquaient.

lui a jusqu'alors accordée. Le voici qui demande au pouvoir législatif une abdication complète.

Le 14 décembre, il dépose sur le bureau de la Chambre un projet de loi, pour lequel il demande un vote d'urgence :

« Jusqu'à la cessation des hostilités », dit le texte, « le gouvernement (1) est autorisé à prendre, par décrets rendus en Conseil des ministres, toutes mesures qui, par addition ou dérogation aux lois en vigueur, seront commandées par la défense nationale, *notamment* en ce qui concerne la production agricole et industrielle, l'outillage des ports, les transports, le ravitaillement, l'hygiène et la santé publiques, le recrutement de la main-d'œuvre, la vente et la répartition des denrées et produits, leur consommation. » Au cas où l'un de ces décrets nécessiterait une ouverture de crédits, la demande en serait déposée dans la huitaine. « Il pourra être appliqué à chacun de ces décrets des pénalités à fixer dans des limites qui ne dépasseront pas six mois d'emprisonnement et 10.000 francs d'amende. »

Gros émoi, dans les milieux politiques. Dès le lendemain, un débat s'engage à la Chambre. Le président du Conseil sait qu'il va se heurter à une opposition très vive. Tout de suite il esquisse un mouvement de retraite. Son projet, qui n'est pas encore distribué aux membres du Parlement, contient, dit-il, une « erreur de copie qui a laissé subsister le mot *notamment*, que le gouvernement avait décidé de supprimer de l'avant-projet sur lequel il avait délibéré ». Ce n'est pas une erreur banale. Dans le texte primitif, la délégation que demandait au Parlement le pouvoir exécutif était *générale* ; dans le texte nouveau, elle est limitée à un domaine très large, mais déterminé.

Pour défendre son projet, M. Briand rappelle que, l'avant-veille, au moment où il s'était présenté devant la Chambre avec son ministère remanié, il avait annoncé l'intention de demander cette délégation. Et la Chambre lui avait accordé sa confiance sans protester. Elle avait compris qu'il n'était pas possible de reprocher au pouvoir exécutif sa faiblesse, si on ne lui donnait pas les moyens d'action qu'il demandait. La Chambre veut-elle donc revenir sur cette décision ? Que peut-elle craindre ? Le projet n'est pas contraire aux textes constitutionnels, puisque le Parlement a coutume, lorsqu'il vote une loi, de laisser au gouvernement le soin de régler certains détails par voie de décrets : l'usage serait donc simplement élargi. Et le contrôle des Chambres n'est pas davantage atteint, puisque tout député peut interpeller le gouvernement à propos de chacun de ces décrets. Le président du Conseil insiste :

(1) Il est curieux que ce texte ne parle pas du président de la République, seul compétent.

Si vous refusez, dit-il aux députés, « vous risquez de rendre la tâche du gouvernement impossible ».

La Chambre ne paraît pas disposée à céder. Au nom de l'unanimité des membres de la commission du budget, M. Klotz dénonce la menace d'un « régime d'arbitraire gouvernemental » : « confier à des décrets le soin de définir les crimes et les délits, permettre à des décrets d'édicter des peines contre des délinquants, ce serait l'abdication complète du Parlement. » Le projet du gouvernement, dit un député socialiste, équivaut à demander à la Chambre de « se condamner elle-même, en affirmant par un vote qu'elle n'est pas apte à conduire la guerre ». Au nom des partis modérés, M. Bonnevay rappelle que le Parlement n'a jamais empêché le gouvernement, depuis le début de la guerre, de prendre tous les décrets qu'il jugeait nécessaires, à condition d'en demander la ratification. Pourquoi le pouvoir exécutif ne se contente-t-il pas de cet état de fait ? Il veut pouvoir inscrire dans ses décrets des sanctions pénales : voilà, au fond, la seule nouveauté de son projet ! Or, sur ce point-là, la Chambre ne peut pas dire : *oui*. « On a parlé tout à l'heure de dictature. Ce projet nous survivrait ; il survivrait à toutes les dictatures (1). » Là-dessus, le président du Conseil proteste, s'indigne ; mais il abandonne son point de vue : le gouvernement « se mettra d'accord » avec les Chambres ; en maintenant le principe, il acceptera des amendements, « sur des points particuliers ». Et le projet est renvoyé, pour examen, à une commission spéciale.

La commission a vite fait de le condamner (2). Le 29 décembre 1916, son rapporteur, M. Viollette, a terminé son travail : « Le gouvernement vous demande une délégation du pouvoir législatif », dit-il à ses collègues. Comment pourrait-il justifier son projet ? Le Parlement l'a laissé libre de prendre, pendant deux ans, tous les décrets qu'il voulait : il en a pris 180 seulement, dont un petit nombre touche à des textes organiques ; la Chambre pendant le même temps a voté 248 projets de loi, dont 45 dans un délai de dix jours. L'œuvre « législative » n'est donc pas inférieure à l'œuvre « réglementaire ». La Chambre a travaillé ; elle est capable de travailler vite. Et quels dangers le vote du projet n'entraînerait-il pas ? Permettre au gouvernement de prononcer des peines, c'est désavouer le droit public français et revenir à la confusion des pouvoirs. Déléguer le pouvoir législatif, c'est commettre un « abus de confiance » envers les électeurs et violer l'esprit de la constitution. Les conséquences politiques seraient pires encore. Dans le pays, dit le rapporteur, les ennemis du régime parlementaire mènent campagne « contre les bavards ». Le

(1) *Annales de la Chambre*, Débats, 13 décembre 1916, p. 2678 et suiv.
(2) Par vingt-trois voix contre deux.

régime des décrets-lois serait une victoire pour leur thèse ; ils pousseraient le gouvernement à abuser de ses droits. « Au bout de deux mois de ce régime, il n'y aurait que deux issues possibles : le coup d'Etat ou la révolution. » Le gouvernement promet, il est vrai, de saisir la Chambre, dans la huitaine, d'une demande de crédits, si le décret doit entraîner des dépenses. Mais cette restriction n'a aucune valeur. En fait, ces dépenses seront engagées, avant que l'approbation de la Chambre puisse intervenir ; si elle refusait de suivre le gouvernement, elle lèserait des droits acquis. Et qui peut affirmer enfin que le pouvoir exécutif ne profitera pas de ses pouvoirs pour interrompre la session parlementaire et prendre, pendant les vacances des Chambres, des décrets importants ?

Ce n'est pas ici le lieu de discuter les arguments du rapporteur. Il est bien possible qu'il ait forcé le ton, et exagéré ses craintes. Pourtant, des juristes éminents ont admis la valeur d'une de ces critiques. Le projet de M. Briand, disent-ils, est « inconstitutionnel ». La Chambre n'a pas le droit de céder ses prérogatives ; elle ne pourrait le faire que par la voie d'une révision (1).

Mais, pour donner satisfaction aux exigences de l'état de guerre, le pouvoir législatif était tout disposé à modifier le règlement intérieur de ses débats. Dès le début de janvier 1917, c'était chose faite : la Chambre avait institué une « procédure spéciale d'urgence ». Un projet de loi devait être soumis à la commission compétente le lendemain du jour où il avait été déposé ; la commission avait cinq jours francs pour délibérer, et pour étudier les amendements ; en séance publique, seuls, le rapporteur, au nom de la majorité de la commission, un orateur désigné par la minorité, et les auteurs d'amendements écartés pendant les études préparatoires, pouvaient être entendus. Il n'était plus possible d'improviser, au cours de la discussion, des modifications nouvelles. En cas de nécessité absolue, le gouvernement avait même le droit de demander l'examen et le vote d'un projet dans un délai total de vingt-quatre heures.

Malgré l'opposition très vive des milieux parlementaires, le « régime des décrets » se réclamait pourtant de raisons sérieuses. Un an après l'échec de M. Briand, le gouvernement de M. Clémenceau dépose à son tour un projet : il demande l'autorisation de réglementer ou de suspendre, par décret, la « production, la circulation et la vente » des produits qui servent à la consommation des hommes ou des animaux (2). C'est le

(1) La grande majorité du Parlement ne voulait certes pas, en pleine guerre, engager une procédure de révision. Cf. ci-dessous, p. 128.

(2) Le décret est soumis à ratification dans le délai d'un mois, sans que le refus de ratification puisse annuler les actes accomplis dans l'intervalle.

moyen d'intervenir, non seulement dans les questions de ravitaillement, mais dans celles que pose la crise des transports et de la main-d'œuvre : la demande n'est pas beaucoup plus modeste que celle du gouvernement de M. Briand ; elle s'en distingue pourtant par un trait essentiel : les décrets ne comporteront pas de sanctions pénales ; c'est la loi qui définira les peines applicables. Le projet échappe ainsi aux critiques qui avaient provoqué l'échec de l'année précédente. Cette fois, le Parlement l'accueille sans difficulté. « Grâce aux différentes limitations que je viens de vous indiquer », disait le rapporteur au Sénat, « la délégation consentie par le pouvoir législatif au gouvernement n'est pas, en vérité, une abdication. » Et pourtant, il n'était guère possible de soutenir que la ratification constituât un « contrôle sérieux ». Dans bien des cas, le texte du décret primitif était déjà remanié avant l'expiration du délai prévu par la loi ! La Chambre, si soucieuse de ses droits, l'année précédente, vote pourtant sans résistance le texte du gouvernement : c'est la loi du 10 février 1918, qui reste en vigueur « pendant la guerre et pendant les six mois qui suivront la fin des hostilités ».

II. Les pouvoirs des Chambres, en matière budgétaire, ont été, eux aussi, largement modifiés. Mais, dans l'ensemble, les règles adoptées ont marqué, après les procédés exceptionnels des premiers mois de la guerre, un effort continu pour tenir compte des droits du Parlement (1).

Le gouvernement ne pouvait se conformer, en temps de guerre, aux règles étroites qui lui sont d'ordinaire imposées. Il n'était pas possible de demander au Parlement une autorisation préalable pour toute dépense, puisqu'il fallait parer, d'urgence, à des nécessités imprévues ; il était nécessaire de faire fléchir la règle de la « spécialité » des crédits budgétaires, qui affecte chacun d'eux à une dépense déterminée. Les pouvoirs que les Chambres ont accordés au pouvoir exécutif, par une des lois votées le 4 août 1914 (2), ont été d'ailleurs beaucoup plus importants que ne l'exigeaient les nécessités immédiates. Le gouvernement était autorisé, en cas d'absence des Chambres, à ouvrir des crédits « supplémentaires ou extraordinaires » par décrets délibérés en Conseil des ministres et rendus en Conseil d'Etat. Les « ressources extraordinaires » nécessaires pouvaient être créées de la même façon.

C'était, bien entendu, une mesure spéciale à l'état de guerre et limitée aux besoins de la défense nationale. En principe, elle ne supprimait

(1) Voir sur ce point les études de M. Jèze : *Les Finances de guerre de la France*, Paris, Giard, 1915-1920, 3 vol. in-8°.

(2) M. Jèze a remarqué que le texte promulgué était conforme au texte voté par la Chambre, mais différait, par suite d'une erreur étrange, des termes adoptés par le Sénat. La loi était donc inconstitutionnelle.

pas tous les droits du Parlement ; puisqu'elle s'appliquait seulement aux dépenses « supplémentaires » et, puisqu'elle n'était valable que pendant la prorogation des Chambres, elle supposait l'existence de crédits « principaux », régulièrement votés par les députés et les sénateurs ; le gouvernement ne pouvait donc pas se dispenser de convoquer le Parlement pour obtenir les crédits nécessaires à l'exercice 1915. Mais, jusque là, il possédait les moyens d'action les plus larges. Du 5 août au 22 décembre 1914 les crédits ouverts par décret atteignirent 6.441 millions ; les « ressources extraordinaires » auxquelles la loi faisait allusion, furent instituées sous forme d'avances de la Banque de France et d'emprunts à court terme. Le gouvernement n'hésita même pas à outrepasser les droits qui lui avaient été accordés : c'est ainsi qu'il procéda à la liquidation du 3 1/2 °/o, par un décret du 11 septembre 1914, et qu'il remania les chapitres du budget *normal* de 1914, en modifia le classement et les groupa à sa guise.

Aussitôt le Parlement réuni, pendant la courte session de décembre 1914, le gouvernement sollicite un vote de ratification. Les commissions demandent des explications ; elles les obtiennent (1) ; mais elles ne peuvent songer à tirer au clair toutes les difficultés, par suite des remaniements qui ont été apportés dans les rubriques du budget. « L'œuvre de clarté et de sincérité financières, si laborieusement accomplie par la commission des finances est, pour ainsi dire, annihilée », écrivait le rapporteur du budget au Sénat (2).

Mais du jour où le Parlement était en session normale, les droits que le gouvernement tenait de la loi du 5 août 1914 disparaissaient. La loi elle-même fut abrogée, sans débat, à l'automne de 1915 (3).

Le nouveau régime financier, qui s'organise à la fin de décembre 1914, va subsister, dans ses traits essentiels, pendant toute la durée de la guerre. Le gouvernement ne peut pas faire de prévisions à longue échéance. « Les crédits sont variables avec la guerre elle-même, et la guerre d'aujourd'hui n'a plus le caractère de celle d'il y a six mois », disait le rapporteur de la commission sénatoriale des finances, le 29 juin 1915. Comme *tous* les services publics subissent, à quelque degré, la répercussion de la guerre, l'établissement d'un budget est impossible, même pour les dépenses normales de l'Etat. Le gouvernement demande donc au Parlement, dès le 26 décembre 1914, de voter les crédits qui semblent nécessaires pour une période de six mois. Bientôt même, cette période

(1) *Rapport* Métin, n° 438, 22 décembre 1914.
(2) 1915, *Rapport* n° 102 (le paragraphe est de M. Milliès-Lacroix).
(3) Vote de la Chambre du 15 octobre 1915.

de six mois paraît trop longue pour permettre des prévisions exactes . les crédits « provisoires », à partir du mois de juin 1915, sont votés de trois en trois mois.

A la différence du gouvernement anglais, qui disposait à son gré de la somme globale qu'il s'était fait allouer, le gouvernement français, en demandant les crédits, indique la destination qu'il compte leur donner (1). D'ailleurs, cette forme est purement apparente : le projet comporte bien une répartition des crédits par *chapitres* ; mais il la donne seulement à titre « indicatif » ; le gouvernement conserve le droit de modifier la répartition par décret. C'est donc un « vote de confiance » que donne le Parlement.

Le contrôle parlementaire ne peut dès lors s'exercer que dans des limites étroites. Au premier abord, les rapporteurs du Sénat et de la Chambre y avaient à peu près complètement renoncé. Le premier vote de crédits est accordé sans que les Chambres présentent d'amendement, sans qu'elles examinent la destination des sommes. « La répartition ou l'emploi se feront sous l'entière responsabilité du gouvernement (2). » Mais à partir du mois de juin 1915, la surveillance exercée par les commissions devient plus active ; elles étudient les demandes et font des observations ; elles obtiennent du ministre des Finances dans une déclaration publique, la promesse de faciliter l'œuvre de contrôle (3) ; elles discutent avec un soin particulier les crédits spéciaux que le gouvernement destine à la création de nouveaux services ou à l'accroissement des services existants. Elles ne cesseront pas de perfectionner ce contrôle par des retouches de détail.

Quelle que soit la souplesse de ce système et son utilité pratique, les inconvénients sont sensibles (4). Le vote des crédits par tranches successives met le Parlement en face de « situations fragmentaires ». La loi se borne à autoriser des dépenses, sans tenir compte des recettes. Ainsi se perd la notion de l'équilibre budgétaire. Ces procédés contribuent donc à fausser la politique financière du gouvernement, à encourager les dépenses excessives, à restreindre les mesures fiscales indispensables.

A la fin de 1917, une conception nouvelle se fait jour : les dépenses d'ordre militaire échappent à toute évaluation préalable ; mais les dépenses des services civils, qui sont maintenant adaptés aux « circonstances de guerre », peuvent faire l'objet de prévisions plus précises. Pour

(1) Discours de M. Ribot à la Chambre, 24 septembre 1915.
(2) *Rapport* Aimond, n° 480, cf. Jèze, t. I, p. 125.
(3) 28 septembre 1915.
(4) Cf. les critiques de M. Louis Marin, le 22 décembre 1917, *Rapport* n° 4133.

les unes, il faut donc continuer à recourir au régime des « crédits provisoires » ; mais, pour les autres, il serait possible d'établir un budget annuel, équilibré par des ressources permanentes (1) et non par l'emprunt. Le projet déposé en ce sens à l'automne de 1917 est rapporté, à la Chambre des députés, le 22 décembre. Pour la première fois depuis le début de la guerre la procédure normale est, en partie, respectée. Mais l'effort n'a pas été fait à temps. La loi de finances du 31 décembre 1917 est obligée d'ouvrir, au titre du budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918, de nouveaux « crédits provisoires » pour une durée de trois mois. C'est seulement le 27 février 1918 que la discussion du nouveau budget commence à la Chambre des députés. Le projet est voté le 29 juin, avec un si long retard que l'exercice 1918 est déjà largement entamé. L'armistice arrive sans que, pendant une seule des années de guerre, le pouvoir financier des Chambres se soit exercé dans les conditions accoutumées.

III. La fin de la guerre va poser, encore une fois, sous une autre forme, la question des pouvoirs du Parlement en matière législative.

D'après la loi constitutionnelle, c'est au gouvernement qu'il appartient de « négocier » les traités de paix ; la représentation nationale est appelée ensuite à les voter pour leur donner force de loi. Pendant la guerre M. Briand s'était engagé, s'il était au pouvoir au moment des négociations, à se tenir en contact avec les commissions parlementaires. M. Ribot, le 8 juin 1917, avait dit, lui aussi, que le pouvoir exécutif devait, à son avis, communiquer aux commissions les résultats des pourparlers avant qu'ils n'entrent « dans la phase décisive (2) ». Le cabinet Clémenceau allait-il au contraire exercer, dans leur plénitude, les droits qu'il tenait de la constitution ?

Le 16 janvier 1919, le président du Conseil avait fait allusion au « concours » que le Parlement pouvait apporter au pouvoir exécutif pendant les négociations : « Quand vous aurez des questions à nous adresser, disait-il, faites-les moi connaître ; mettez-vous en rapport avec la délégation des plénipotentiaires et, si satisfaction ne vous est pas donnée, traitez ces questions à la tribune » ; encore fallait-il n'en venir là que si l'intervention était « réellement nécessaire », et tenir compte aussi des convenances du gouvernement « parce qu'elles seront les convenances des alliés (3) ». Le Parlement aurait donc l'occasion de suivre les négociations ; il ne serait pas mis en face d'un fait accompli. En fait, ces

(1) Voir le *Rapport* de M. Louis Marin ci-dessus, et la discussion générale à la Chambre, 27 février 1918.
(2) *Rapport* Thomson, n° 3407.
(3) Cité par le *Rapport* Thomson, n° 5685, p. 6.

déclarations n'étaient pourtant pas de nature à rassurer les susceptibilités du Parlement, puisqu'elles ne faisaient pas allusion à l'action des commissions, malgré la proposition de loi que venait de déposer M. Paul Meunier (1). Le lendemain, d'ailleurs, à la commission du budget, M. Clémenceau prenait une attitude bien différente : « Pourvu que les suggestions ne me soient pas faites à la *tribune*, disait-il, je serai très heureux qu'on m'en fasse. » Il n'était pas facile de donner de ces indications contradictoires une interprétation précise.

Bientôt le Parlement va se plaindre d'être tenu à l'écart. La commission des affaires extérieures de la Chambre écrit au président du Conseil une lettre assez vive (2). Vainement. Le gouvernement, dit M. Franklin-Bouillon, repousse « de parti pris » la collaboration du Parlement. Le 26 avril, M. Lebey interpelle ; il demande au pouvoir exécutif quels moyens il compte employer « pour faire connaître au Parlement les conditions de la paix ». La réponse du ministre des affaires étrangères, M. Pichon, ne laisse pas place aux illusions. Le gouvernement, déclare-t-il, applique la constitution. C'est à lui qu'il appartient de conduire les négociations. Aussitôt que des « préliminaires de paix » auront été signés, ils seront soumis au Parlement pour ratification. D'ici là, les Chambres ne peuvent intervenir : ce serait « substituer dans la négociation des traités le pouvoir parlementaire au pouvoir exécutif ». Le président du Conseil accepte seulement de donner des indications aux délégations des groupes parlementaires qui se rendraient auprès de lui. Sur cette déclaration de principe, le gouvernement pose la question de confiance. Malgré les protestations des socialistes et de certains radicaux-socialistes, la Chambre, par 360 voix contre 126, s'en tient à la règle constitutionnelle ; elle accepte la thèse du ministre des affaires étrangères en passant à l'ordre du jour. Pouvait-elle d'ailleurs, en de telles circonstances, agir autrement ?

Mais les critiques reparaissent après coup lorsque, en septembre 1919, le traité de Versailles est soumis à la ratification du Parlement. Au nom de la commission spéciale, le rapporteur général, M. Barthou, exprime le regret que « la Chambre et les commissions parlementaires aient été tenues en dehors de la préparation du traité (3) ». M. Clémenceau, pendant la première partie de la guerre, avait sans cesse réclamé

---

(1) N° 5143, 5 novembre 1918. Le député demandait la revision de l'article 8 de la loi constitutionnelle qui, disait-il, consacrait « l'exclusion du pouvoir législatif de la direction de notre politique étrangère ».

(2) Dans le débat du 4 septembre 1919, M. Sembat déclarera que « tous les quinze jours environ », pendant les négociations de paix, le président de la commission du budget, M. Péret, écrivait au président du Conseil pour demander des indications sur les clauses financières de la paix future. Toujours, M. Clémenceau lui opposait l'article 8 de la loi constitutionnelle. (*Chambre*, Débats, 1919, p. 3731.)

(3) *Chambre*, Débats, 1919, p. 3688.

une collaboration plus étroite des Chambres avec le pouvoir exécutif ; chef de gouvernement, il a renié son passé. Certes, il n'a pas fait autre chose que d'appliquer la « lettre rigoureuse » de la constitution ; mais il en a négligé l'esprit. C'est une injustice, car les commissions du Parlement auraient été capables de garder les secrets qu'on leur aurait confiés ; c'est une faute, car le gouvernement s'est privé d'un « moyen de force », qui aurait pu lui rendre service. A ces critiques, le président du Conseil oppose une fois de plus les principes constitutionnels. « Je le répéterai jusqu'à ce qu'on veuille bien s'en rendre compte : il y a des articles de la constitution qui ne permettent pas de mettre en cause le Parlement. Je ne pouvais pas violer la constitution (1). »

Les prétentions des Chambres étaient légitimes ; les droits du pouvoir exécutif étaient incontestables. Et pourtant, réduire le débat à ces termes, ce serait se contenter de vaines apparences. Dans l'opposition parlementaire, les protestations ne masquaient-elles pas le jeu des ambitions personnelles ? Dans l'attitude du gouvernement, le désir de conquérir quelques semaines d'indépendance n'était-il pas un élément plus important que le souci de respecter littéralement la loi constitutionnelle ? Comme presque tous les problèmes juridiques que pose la vie parlementaire, celui-là n'était pas au-dessus des soucis politiques.

II. *Le pouvoir judiciaire du Sénat : la Haute Cour*

La loi constitutionnelle du 16-18 juillet 1875, qui règle les rapports des pouvoirs publics, a donné au Sénat, par son article 12, un pouvoir judiciaire exceptionnel. La haute assemblée peut se constituer en cour de justice dans trois cas, que le texte énumère ainsi :

« Le président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

« Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

« Le Sénat peut être constitué en cour de justice par un décret du président de la République, rendu en Conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat. »

Mais la constitution n'avait pas déterminé la procédure à suivre pour la mise en accusation, l'instruction et le jugement. Elle avait laissé le soin de régler ces détails à des lois spéciales. L'affaire boulangiste, en 1889, avait obligé les Chambres à organiser d'urgence cette

(1) *Ibid.*, p. 4129, 25 septembre 1919.

procédure, au moment où la Haute Cour allait entrer en fonctions pour la première fois ; les décisions qui avaient été prises à ce moment, sous la pression des circonstances, s'appliquaient seulement à l'hypothèse où le Sénat était constitué en cour de justice, par un acte du pouvoir exécutif, pour connaître d'un « attentat contre la sûreté de l'Etat ». Jamais encore, depuis 1875, la Haute Cour n'avait été formée pour juger un membre du pouvoir exécutif, à raison de crimes commis « dans l'exercice de ses fonctions ».

C'est pendant la guerre que, pour la première fois, les dispositions de la loi constitutionnelle à cet égard allaient être appliquées. Le 22 juillet 1917, au Sénat, M. Malvy, qui était ministre de l'Intérieur depuis le 13 juin 1914, était attaqué par M. Clémenceau qui lui reprochait sa faiblesse à l'égard de certains milieux « défaitistes » et ses complaisances pour les syndicalistes compromis dans les menées pacifistes (1). Quelques jours après (31 août 1917), M. Malvy abandonnait son poste sous la poussée d'une violente campagne de presse. Le 4 octobre, l'ancien ministre interpellait à son tour le cabinet de M. Painlevé qui avait remplacé depuis peu de temps le cabinet de M. Ribot. Le président du Conseil, à la demande de l'interpellateur, donnait connaissance à la Chambre des accusations lancées par M. Léon Daudet, directeur de l'*Action Française* : M. Malvy avait communiqué à l'ennemi les plans de l'attaque du Chemin des Dames ; il avait provoqué les mutineries qui venaient de se produire dans l'armée ! Le gouvernement, par un communiqué à la presse, déclarait quelques jours plus tard que ces accusations ne reposaient sur aucun fondement. Mais M. Malvy, et ses amis du parti radical-socialiste, n'entendaient pas se contenter de cette déclaration officielle : ils voulaient obtenir un jugement qui pût frapper l'opinion. Poursuivre M. Léon Daudet en Cour d'assises, pour diffamation ? Mais c'était M. Malvy lui-même qui avait demandé au gouvernement de rendre publique l'accusation ! Provoquer des poursuites contre l'*Action Française* devant le tribunal correctionnel, pour réprimer les indiscrétions de presse, prévues par la loi du 5 août 1914 ? Mais un jugement de ce genre, quel qu'il fût, ne pouvait pas trancher le fond de l'affaire ! C'est la Haute Cour que réclame M. Malvy. Le 22 novembre 1917, il demande à la Chambre de le mettre en accusation devant le Sénat : « Je vous en supplie ; je vous demande justice. Permettez-moi d'être lavé définitivement de cette infamie. » Aussitôt, la Chambre nomme une commission spéciale d'enquête qui, quelques jours plus tard, conclut au renvoi de l'ancien ministre devant la Haute Cour. La commission n'a pas cherché à se faire une opinion sur la valeur de l'accusation ;

(1) M. Clémenceau avait lancé une première attaque, au début de l'année, en Comité secret du Sénat.

elle n'a pas convoqué de témoins ; elle n'a pas voulu savoir s'il y avait lieu de poursuivre. Le dossier qu'elle a réuni ne comprend que des pièces connues de tout le monde : les extraits du *Journal Officiel*, le texte des allégations qui ont été portées contre M. Malvy. L'homme qui a été mis en cause demande à être jugé : qu'il le soit. La Chambre, malgré l'insistance de quelques-uns de ses membres (1) adopte le point de vue de sa commission ; elle ordonne la mise en accusation. C'est une étrange situation : ceux-là même qui votent le renvoi de M. Malvy devant la Haute Cour croient lui rendre service ; ils comptent sur le Sénat pour « blanchir » l'inculpé. Le problème juridique qui se pose se trouve tout de suite vicié par l'atmosphère politique du débat.

Lorsque le Sénat se trouve saisi de l'affaire Malvy, il se préoccupe enfin de régler la procédure. La loi de 1889, qui a été faite pour le cas d'un inculpé renvoyé devant la cour de justice par une décision du gouvernement, ne peut pas s'appliquer telle quelle à ce cas tout différent. La haute assemblée pourrait établir elle-même les principes qu'elle entend suivre pour l'information et pour le jugement ; elle préfère pourtant que ces principes soient fixés par une loi nouvelle et qu'ils prennent ainsi un caractère général et définitif. Mais ce n'est pas chose facile que de trancher un problème de droit public, lorsqu'on se trouve en face d'une situation de fait, et d'une donnée politique : l'expérience va se charger de le démontrer.

Il aurait semblé naturel que le Sénat cherchât à déterminer l'ensemble de la procédure, pour tous les cas où la Haute Cour aurait à juger, dans l'avenir, un ministre ou un président de la République ; qu'il voulût faire une loi complète qui aurait comblé une lacune de l'organisation constitutionnelle. La proposition que M. Simonet avait déposée le 29 novembre 1917 l'y conviait (2). Mais le temps presse. La commission chargée d'étudier le projet renonce à faire une œuvre d'ensemble ; elle se contente de régler les questions indispensables : la procédure de l'instruction et la constitution du « ministère public ». C'est un premier abandon de ses principes.

Sur ce terrain restreint, il n'est pas plus aisé d'édifier une construction logique. Avant que le procès ne vienne devant la Haute Cour, il faut bien qu'une commission spéciale ait procédé à une instruction préalable, et qu'un « arrêt de renvoi » ait été rendu. Est-ce la Chambre des députés qui doit faire l'instruction, avant de décider la mise en accusation ? Est-ce le Sénat, au contraire, qui doit faire apprécier par quel-

---

(1) Voir les arguments de M. André Hesse, *Chambre*, Débats, p. 3175. M. Forgeot défend la thèse de la commission.

(2) *Sénat*, Documents, 1917, n° 395.

ques-uns de ses membres le bien-fondé de l'accusation, et leur laisser le pouvoir de clore l'instruction par une ordonnance ? Voilà le problème juridique. Mais en fait, il ne se pose pas ainsi. La Chambre a statué ; elle a renvoyé M. Malvy devant la Haute Cour ; le Sénat se croit *obligé* de juger l'inculpé. Or la Chambre n'a pas fait d'enquête, elle n'a pas instruit l'affaire (1) ! Encore une situation anormale, que l'on essaie de résoudre par une solution bâtarde. Le projet de loi *suppose* que la Chambre, avant de décider la mise en accusation, a fait une instruction ; mais comme, en réalité, elle n'a rien fait, le Sénat procédera à une « information complémentaire », qui sera une véritable instruction. Pourquoi ces distinctions, pourquoi ces subtilités ? Elles ont un intérêt pratique et politique : il ne faut pas que « l'affaire Malvy » puisse être close par une ordonnance de *non-lieu* rendue dans le secret d'une commission. La Chambre n'a pas voulu donner à quelques-uns de ses membres un pouvoir d'enquête ; elle ne veut pas davantage qu'un groupe de sénateurs, chargés d'instruire l'affaire, puisse l'étouffer. C'est un débat public, dans l'enceinte de la Haute Cour, qu'a demandé M. Malvy. L'information complémentaire, prévue par le projet, pourra aboutir à un *rapport*, mais non pas à une *décision*. Voilà la volonté du Parlement. Il a donc fallu adapter, tant bien que mal, les formes législatives aux exigences politiques immédiates.

C'est dans le même esprit que le projet de loi envisage la constitution d'un « ministère public » chargé de soutenir l'accusation devant la Haute Cour. Il n'est pas possible que ce soit le gouvernement qui désigne ce ministère public, puisque c'est, précisément, un membre du pouvoir exécutif qui est l'objet des poursuites. Est-ce donc à la Chambre qu'il faut demander de nommer des commissaires qui se présenteront devant la Haute Cour ? Ce serait logique ! Mais, dans l'espèce, ce n'est pas possible, puisque la Chambre n'a pas fait d'enquête et qu'elle ne s'est même pas prononcée sur les présomptions de culpabilité. Pour éluder la difficulté, le projet de loi imagine un système particulier, qui est une innovation dans le droit français : le ministère public sera formé de magistrats, de membres inamovibles de la Cour de cassation, désignés par le haut tribunal lui-même, et par conséquent tout à fait indépendants. La Chambre aura la *faculté* de désigner des commissaires (2). Mais qu'arrivera-t-il si ces commissaires ne sont pas d'accord avec le ministère public ?

« Ce n'est pas une loi de circonstances que nous vous proposons », disait au Sénat le rapporteur du projet, M. Pérès. Sans doute ! Le texte

(1) Cf. le *Rapport* de M. Pérès sur la proposition Simonet, *Sénat*, Documents, 1917, n° 399.

(2) Ceci, pour sauvegarder l'avenir, car il est bien évident qu'elle n'usera pas de ce droit au cours de l'affaire.

veut atteindre à une portée générale ; la commission s'y efforce. Mais, comme elle ne peut pas faire abstraction des circonstances anormales dans lesquelles elle travaille, elle aboutit à une procédure compliquée, dont la valeur juridique est très contestable.

C'est pour ces motifs que le projet rencontre, lorsqu'il vient en discussion à la Chambre, quelques difficultés. Mais comme il répond aux désirs des amis de M. Malvy, et comme il tient compte, dans la plus large mesure, d'un état de fait que la Chambre elle-même a créé, sans compromettre l'exercice de ses droits pour l'avenir, il est soutenu par les radicaux-socialistes et par les socialistes ; il est voté.

Cette loi, qui porte la date du 5 janvier 1918, est une des modifications de détail que l'organisation des pouvoirs publics en France a subies pendant la guerre.

A peine était-elle votée que déjà elle était insuffisante. Elle n'avait pas défini la *compétence* de la Haute-Cour. Le Sénat, constitué en cour de justice, était-il obligé de restreindre le procès aux seuls faits qui lui avaient été déférés par la Chambre ? ou pouvait-il, de sa propre autorité, l'étendre à des accusations que la Chambre n'avait pas prévues ? Etait-il tenu d'appliquer à l'inculpé, pour un crime défini par le Code pénal, les sanctions indiquées par la loi ? ou avait-il le droit de fixer la peine à son gré ?

L'affaire Malvy soulevait toutes ces questions à la fois. L'ancien ministre était inculpé d'avoir communiqué à l'ennemi les plans d'une attaque, et provoqué des mutineries : crimes de trahison. Or, la Haute Cour ne trouvait pas, dans l'examen des faits, la preuve de cette trahison ; elle estimait seulement que M. Malvy était coupable de « forfaiture », qu'il avait fait mauvais usage de ses pouvoirs, en accordant des subventions à des gens tarés et à des hommes suspects de trahison. Avait-elle le droit de condamner pour « forfaiture » un inculpé qui avait été mis en accusation pour un crime de « trahison » ? A cette « forfaiture » qui, d'après le Code pénal, doit être punie au moins de la perte des droits civiques, le Sénat, constitué en cour de justice, avait-il le pouvoir d'appliquer une autre peine ? Ces difficultés se posaient devant la Haute Cour au lendemain du vote de la loi. Les juges hésitaient : devaient-ils tenir compte des précédents (1) ? La cour de justice n'était-elle pas « souveraine », et ne pouvait-elle pas s'affranchir des règles auxquelles sont soumises les juridictions ordinaires ? Le procureur général, qui avait d'abord

(1) La loi de 1889 (qui visait les attentats contre la sûreté de l'Etat) avait décidé que la Haute Cour devait se borner à appliquer les dispositions prévues par la loi pénale ; il avait été entendu, en principe, que l'on se référerait à la loi de 1889 pour tous les détails que la loi du 5 janvier 1918 n'avait pas prévus ; mais les sénateurs répugnaient à voir restreindre leur liberté d'appréciation.

soutenu la théorie la plus étroite, ne refusait pas, en fin de compte, d'admettre l'idée de la souveraineté de la Haute Cour. L'arrêt du 6 août 1918 reflète ces incertitudes. Il absout M. Malvy de l'inculpation de *trahison* ; mais il le déclare coupable de *forfaiture*, bien que les faits qu'il retienne ne constituent pas à proprement parler des *crimes*. Au lieu d'appliquer au condamné la peine de la dégradation civique, prévue par la loi, il l'en dispense ; mais il prononce une peine de cinq ans de bannissement. Pour excuser les contradictions apparentes de ces décisions, l'arrêt invoque enfin la « souveraineté » de la Haute Cour.

Les juristes n'ont pas de peine à souligner ces incohérences ; ils en ont davantage à se mettre d'accord sur une appréciation de fond. La décision de la Haute Cour était-elle légale ? Non, disent les uns. Le pouvoir souverain qu'invoque l'arrêt du 6 août est inadmissible. Le Sénat n'a pas le droit de modifier, à lui seul, une loi de l'Etat. « Nul ne peut être condamné que pour un fait prévu par la loi et défini par la loi » : c'est ce principe que la Haute Cour a méconnu (1). Et pourtant, disent les autres, la décision prise par la cour de justice est conforme à la doctrine traditionnelle ; elle ne s'écarte pas des « précédents » ; ce sont les principes mêmes que les Hautes Cours ont toujours appliqués, sous le régime de la monarchie constitutionnelle (2). Il est logique qu'il en soit ainsi ; il faut qu'un tribunal politique puisse punir les fautes graves d'un ministre, même si elles ne constituent pas des crimes aux yeux de la loi pénale (3).

Mais ces débats sont étrangers à notre sujet. Il suffit d'avoir rappelé ici les décisions et les faits qui touchent à l'organisation des pouvoirs publics et les éléments nouveaux qui, pendant la guerre, ont trouvé place à cet égard dans la législation française. De ce simple récit se dégage un enseignement, qui n'est pas sans intérêt. C'est dans la passion politique, c'est dans l'atmosphère de la lutte des partis que le législateur est appelé à trancher une question délicate de droit public. Il se défend d'obéir à ces influences ; mais il les subit. Il prétend donner à ses décisions le caractère d'une loi permanente, et pourtant il ne prend que des mesures hâtives et partielles, qui sont dominées par les circonstances immédiates. L'organisation de la Haute Cour, telle qu'elle est prévue dans la loi du 5 janvier 1918, est une œuvre de compromis. A voir fonctionner cette juridiction exceptionnelle, l'opinion reconnaît aussi ses défauts. Erigé en tribunal, le Sénat reste, quoi qu'il fasse, une assemblée politique. Y gagne-t-il en prestige ? Les sénateurs avaient

(1) Duguit, Revue politique et parlementaire, 1919, p. 137-145.
(2) Roux, *ibid.*, 10 décembre 1918, p. 267 ; et 1919, p. 145 et suiv.
(3) Barthélemy, dans la Revue de droit public, 1918, p. 424 et ss. a examiné l'ensemble de la question.

entendu, le 22 juillet 1917, les attaques de M. Clémenceau contre M. Malvy ; ils n'avaient pas chassé le ministre. Les mêmes hommes, un an plus tard, sont devenus des juges ; ils condamnent celui qu'ils avaient d'abord absous ! C'est une singulière aventure. La presse discute l'arrêt de la Haute Cour, applaudit ou critique : à la Chambre, un député prend parti, dans un rapport. et conteste la valeur des décisions ! Voilà bien de quoi renforcer l'autorité de la haute assemblée !

L'avenir de la Haute Cour aujourd'hui est incertain. Mais l'expérience de la guerre et de l'après-guerre avait conduit le gouvernement, en 1923, à souhaiter qu'une loi organique vînt régler à nouveau l'exercice de la fonction judiciaire du Sénat. Ces projets n'ont pas eu de suite (1). Il est probable pourtant que la réforme de 1918 n'aura qu'une valeur transitoire.

III. *Le contrôle parlementaire*

Le Parlement dispose, pour exercer son droit de contrôle sur l'action gouvernementale, de trois moyens ordinaires : l'examen du budget par les Chambres et les commissions spéciales, qui permet d'adresser au pouvoir exécutif les observations relatives à l'exécution de la loi, à l'emploi des crédits et au fonctionnement des services ; l'interpellation en séance publique qui est, par excellence, un moyen politique ; l'audition des ministres par les commissions, qui sert de préface à l'étude des projets de loi, ou qui intervient à titre d'incident au cours du travail (2). L'état de guerre devait nécessairement modifier les conditions de ce contrôle, puisque le pouvoir budgétaire des Chambres était réduit. Les deux autres procédés restaient applicables en principe ; mais leur importance respective était transformée, puisque toute une partie des faits de guerre ne pouvait pas faire l'objet d'une libre discussion. Les formes du contrôle parlementaire se sont donc modifiées ; les pratiques nouvelles qui ont prévalu méritent une attention toute particulière.

1. Le droit d'interpellation et le Comité secret. — Le contrôle par voie d'interpellations ne pouvait pas s'exercer dans des conditions normales pendant la guerre, puisque le gouvernement ne pouvait pas répondre publiquement à toutes les questions et que les Chambres ne pouvaient

(1) A la suite de l'attitude prise par le Sénat dans les poursuites engagées contre les communistes (affaire de la Ruhr), le garde des sceaux, M. Colrat, songeait à créer une juridiction nouvelle pour connaître des attentats contre la sûreté de l'État. Cf. *Temps*, 23 novembre 1923.

(2) Les parlementaires ont aussi l'occasion d'exercer un contrôle indirect, à titre individuel, par voie de « questions écrites » adressées au ministre compétent. Le développement de cette pratique est devenu considérable pendant la guerre : 6981 « questions » ont été posées en 1915, très souvent sur l'initiative du public lui-même.

songer à mettre en jeu, à chaque instant, l'autorité de l'exécutif. Dès la reprise de ses travaux, le Parlement se montrait disposé à renoncer à ses droits. On était d'accord pour diminuer le nombre des séances publiques et pour concentrer toute l'activité dans les séances de commissions (1). « Il fut entendu, dès le retour des Chambres, fin décembre 1914, par une convention à la fois amicale, et on peut dire aussi écrite, car la trace en figure dans les archives de la commission de l'armée, à de nombreuses reprises, que le gouvernement, n'acceptant pas la discussion publique, ni même la discussion à la tribune, accepterait, dans le secret des commissions parlementaires compétentes, les critiques les plus énergiques... (2). » Les séances publiques, alors, étaient réduites à deux ou trois par semaine. Mais la réserve que les Chambres s'étaient imposée ne pouvait pas durer bien longtemps. Il y avait à cela deux motifs. D'une part, les critiques que recevait le gouvernement n'avaient pas de sanction : le pouvoir exécutif pouvait, s'il le voulait, les négliger, puisqu'elles ne pouvaient pas mettre en jeu la « question de confiance ». D'autre part, les députés ou les sénateurs, qui n'appartenaient pas à une des grandes commissions, se trouvaient en dehors de l'activité du Parlement ; ils éprouvaient l'impression pénible de remplir une fonction vide, ils ressentaient une sorte de diminution morale. Aussi, malgré l'entente tacite qu'il avait d'abord respectée, le Parlement va-t-il essayer de reprendre l'exercice de ses droits, en cherchant au besoin une forme nouvelle qui lui paraisse compatible avec l'état de guerre.

C'est dans le courant du mois d'août 1915 qu'apparurent les premiers symptômes de mécontentement, à l'occasion de la campagne que menait la commission de l'armée de la Chambre contre le ministre de la guerre. Il fallait aborder franchement, dans une discussion approfondie, l'ensemble des critiques que l'on adressait à l'administration. « Si les travaux de chaque commission... doivent demeurer secrets... pour les membres de l'assemblée qui ne font pas partie des commissions », disait M. Accambray (3), « que devient, je vous le demande, le contrôle par ces commissions, qui sont, vous le savez bien, dépourvues d'autorité propre ? » Il faut, disait-il encore à ses collègues, « que vous vous décidiez à prendre enfin ouvertement, loyalement, courageusement, vos responsabilités, et, usant des moyens d'action que la loi et la constitution ont mis entre vos mains, à faire connaître clairement vos volontés, à prononcer sans ambiguïté votre jugement. » Etait-il possible de livrer ces critiques à la discussion *publique* ? Non. Mais il fallait alors étudier une procédure

(1) Cf. le discours de M. Viviani à la Chambre, 26 août 1915.
(2) *Commission d'enquête*, dite de Briey : déposition de M. Henry Bérenger.
(3) *Chambre*, Débats, 26 août 1915.

spéciale. « Il doit y avoir des moyens pratiques, constitutionnels, réglementaires, pour que l'assemblée soit renseignée sans courir le risque d'indiscrétions possibles (1) », disait M. Varenne. Ce procédé, un autre député d'extrême gauche, M. Brizon, l'avait indiqué, dès le 12 août : c'était la réunion des Chambres en séance secrète. La constitution l'avait envisagé, et le règlement de la Chambre des députés l'avait prévu.

Le président du Conseil, M. Viviani, ne s'y opposait pas, en principe. Pourtant, la Chambre ne se décidait pas d'emblée à adopter cette forme inédite. Si les débats du « Comité secret » provoquaient la chute du ministère, l'opinion publique serait inquiète : « ...on leur a donc dit des choses bien redoutables... », penserait-elle ; et les adversaires du Parlement ne manqueraient pas d'insinuer qu'il avait « fait céder les intérêts supérieurs du pays devant les intrigues de couloirs (2) ». A deux reprises encore, le 13 octobre (3) et le 15 décembre 1915, l'éventualité d'un Comité secret est repoussée.

Mais, le 29 octobre, la situation politique s'était modifiée. Le cabinet de M. Viviani avait cédé la place à un cabinet Briand. En se présentant devant le Parlement, le nouveau gouvernement avait annoncé que les Chambres pourraient se réunir en séance secrète, à condition d'attendre l'heure que le pouvoir exécutif lui-même jugerait opportune. Les événements du printemps 1916, l'affaire de Verdun, annoncent une crise politique. Le 27 mai 1916, lors d'une conférence des délégués des « groupes » parlementaires, M. Briand accepte la réunion d'un Comité secret, à condition qu'il y ait un accord exprès entre le gouvernement et les « groupes ». Pourtant, les députés sont encore indécis. Le 6 juin, la majorité des « groupes » se prononce contre l'opportunité d'un Comité. Mais le gouvernement intervient encore : « l'échange d'explication » est jugé « indispensable », « l'heure est venue » ; il désire donc que la Chambre prépare un règlement précis.

La commission du règlement, qui étudiait la question depuis cinq mois, dépose aussitôt son rapport. Pour que la Chambre suspende sa séance publique et se forme en Comité secret, il suffit qu'une demande soit déposée, revêtue de 100 signatures. En séance secrète, la Chambre ne pourra discuter que la question indiquée dans la demande. Le débat se poursuivra jusqu'à ce que, sur l'initiative du président ou de vingt membres, l'assemblée ait décidé, au scrutin, de reprendre la séance publique. C'est alors seulement, après la clôture du Comité secret, que la discussion pourra aboutir au vote d'un ordre du jour.

---

(1) *Ibid.*
(2) *ibid*, discours de M. Paul Beauregard.
(3) Cette fois, M. Viviani s'était prononcé *contre* le Comité secret.

En exposant les principes de cette procédure, le rapporteur du projet, M. Louis Marin (1) ne dissimule pas les difficultés. Si l'on admet qu'une demande signée de 100 membres entraîne *ipso facto* la formation de la Chambre en Comité secret, ne faut-il pas craindre que les adversaires du gouvernement ne se servent de cette faculté comme d'un moyen d'obstruction ? Faudra-t-il établir un procès-verbal des débats, qui fixerait les responsabilités, mais qui aurait l'inconvénient d'inquiéter les orateurs, soucieux des révélations futures ? Demandera-t-on aux députés de s'engager sous serment à garder le secret des délibérations, ou bien se contentera-t-on d'un engagement moral ? La Chambre ne paraît pas disposée à résoudre d'avance toutes ces difficultés (2).

Le 16 juin, pour la première fois, le Comité secret est formé. La Chambre s'occupe de la situation militaire, de la crise des effectifs, et de la responsabilité du haut commandement. Le plan XVII, la question des fabrications d'artillerie, et surtout la bataille de Verdun sont abordées, au hasard des interventions. Les interpellateurs apportent des documents isolés, des indications fragmentaires. « C'est la question du haut commandement que vous posez », s'écrie le président du Conseil. C'est aussi l'autorité du cabinet qui est en jeu. Elle en sort affaiblie. Après sept séances, la séance publique est reprise le 22 juin. L'ordre du jour affirme la volonté de la Chambre d'établir un contrôle sur les services de l'administration de la guerre, dans la zone des armées (3).

Le gouvernement espérait sans doute que le Comité secret resterait une procédure exceptionnelle : « Nous ne pourrons pas recommencer souvent... », disait M. Briand, dès le début de l'expérience. Mais l'opposition socialiste n'entendait pas se ranger à cet avis. « Il faut qu'il soit entendu entre nous que cette procédure recommencera », s'empressait de déclarer M. Renaudel : l'opinion s'y accoutumera ; la Chambre pourra « sérier les problèmes », et traiter en Comité secret toutes les questions qui sont discutées en commissions, — affaires financières, problèmes de l'armement et des effectifs, négociations diplomatiques. Sans se rallier à cette thèse, la Chambre des députés accepte volontiers un usage qui lui est commode. Du 28 novembre au 7 décembre 1916, elle tient encore dix séances « secrètes » (4). Le cabinet de M. Briand ne résiste pas à ces

---

(1) *Rapport*, n° 2108.

(2) Le *Rapport* Marin n'a pas été discuté avant la réunion en Comité secret. En fait, le Comité a été formé sur la demande de vingt membres, confirmée par un vote de la Chambre. Sur la procédure, voir Eug. Pierre, *ouv. cit.*, n°s 799-802. En outre, un compte rendu sténographique a été établi ; la publication du texte a été commencée *pour la Chambre*, en vertu d'un vote du 10 octobre 1919.

(3) Voir ci-dessous, p. 124. Il avait été convenu, au cours des conférences qui avaient précédé le Comité, que la Chambre ne pourrait pas émettre un vote de fond pendant les séances secrètes.

(4) Le Sénat se forme lui aussi en Comité secret du 4 au 9 juillet et du 19 au 23 décembre 1916.

interpellations. Un remaniement est nécessaire (12 décembre 1916). Mais, dans les semaines qui suivent, le nouveau Cabinet se heurte aux mêmes difficultés : le 26 janvier, le 14 mars, la Chambre se forme encore en Comité secret pour discuter les interpellations relatives aux affaires de Grèce et à l'aviation.

Sous le régime du cabinet Ribot et du cabinet Painlevé (20 mars-16 novembre 1917), les réunions en séance secrète continuent. La Chambre évoque ainsi par exemple, le 29 juin, les incidents relatifs à la grande offensive d'avril, le 16 octobre, les problèmes de politique extérieure (1) et l'autorité du gouvernement ne s'en trouve pas augmentée.

L'opinion publique s'inquiète cependant : elle n'oublie pas que le général Lyautey a mis en doute la discrétion des membres du Parlement (2), elle croit que certains détails des délibérations secrètes sont parvenus à la connaissance du gouvernement allemand. Que ces craintes soient justes ou non, peu importe. L'institution du Comité secret est atteinte. Le gouvernement de M. Clémenceau, soutenu par l'opinion publique, n'aura pas de peine à éviter que le Parlement y ait recours à l'avenir. Lorsque, pendant les négociations de paix, certains députés essaient d'agiter de nouveau la question, le président du Conseil écrit aussitôt à l'un d'eux : « Je tiens à vous faire savoir que le gouvernement ne pourrait pas prendre la parole à la Chambre pour des déclarations qui ne seraient pas connues du pays tout entier (3). »

2. **Le contrôle administratif des commissions parlementaires.** — Malgré la pratique du Comité secret, malgré le développement des interpellations en séance publique pendant les années 1916 et 1917, l'exercice du contrôle par l'ensemble du Parlement se heurtait à trop d'objections pour prendre le rôle prépondérant. C'est donc aux grandes commissions parlementaires (4) qu'appartint, en fait, cette mission.

En avaient-elles le droit ? Elles avaient été nommées pour étudier des projets de loi, recevoir les explications des ministres et pour faire des rapports. C'est sur le ministre, chef des services, qu'elles exerçaient leur contrôle. Pouvaient-elles se croire autorisées à étendre leur activité, à demander des renseignements, à faire des enquêtes dans les services,

---

(1) Le 25 mai et le 2 juin 1917 avaient lieu également des Comités secrets à la Chambre ; le 6 juin au Sénat.

(2) Le 14 mars, à la Chambre. Le ministre déclare, en séance publique, qu'il n'a pas voulu donner, en comité secret, certaines indications techniques relatives à l'aviation : « même en comité secret, je regarde, en pleine responsabilité, que ç'aurait été exposer la défense nationale à des risques. » (*Annales*, Débats, p. 703).

(3) 12 avril 1919. Cf. E. Pierre, *ouv. cité*, p. 1147, note 4.

(4) Budget, Armée, Marine, Affaires étrangères, en particulier. La Commission de l'armée de la Chambre fut complétée par la désignation de membres supplémentaires. Le renouvellement annuel fut, en fait, suspendu. Le Sénat qui n'avait, avant la guerre, qu'une seule grande Commission *permanente*, s'empressa d'en instituer plusieurs autres.

sans qu'une proposition législative les y eût invitées ? Elles n'ont pas hésité à le faire dès le début de 1915. « Délibérément », elles sont sorties de leurs attributions normales ; elles ont voulu assurer l'œuvre de contrôle que le Parlement ne pouvait pas remplir.

La commission du budget trouvait déjà, dans la législation antérieure à la guerre, une base juridique qui lui permettait d'exercer un droit d'investigation *dans les services*, et de procéder à des enquêtes *sur place*. La loi de finances du 23 août 1876 l'avait jadis autorisée à déléguer deux de ses membres pour vérifier l'emploi des crédits et, par conséquent, l'état du matériel dans les diverses administrations. Depuis 1906, elle avait le droit d'inspecter les approvisionnements de l'armée. Enfin, d'après l'article 13 de la loi de finances du 15 juillet 1914, une sous-commission pouvait « suivre et contrôler d'une façon permanente l'emploi des crédits affectés à la défense nationale. Aussitôt que les travaux parlementaires avaient repris leur cours, au début de 1915, la commission du budget avait donc manifesté l'intention de mettre en pratique ce pouvoir de contrôle ; en juin 1915, elle forme deux sections, dont la mission d'inspection doit s'étendre à tout le territoire. Le gouvernement résiste, il essaie de prétendre que les dispositions votées en 1876, en 1906 et en 1914 ne s'appliquent pas en temps de guerre (1) ; mais il ne tarde pas à céder, quitte à essayer, pendant quelques semaines encore, de contester les mesures d'application pratique. La commission des économies, en vertu des mêmes principes, possède, elle aussi, des pouvoirs d'enquête qu'elle exerce sans difficulté et sans grande efficacité.

Toute autre était la situation de la commission de l'armée (2). Elle ne trouvait ni dans la loi, ni dans la tradition, les arguments qui pouvaient lui permettre de développer ses attributions. Pourtant elle n'hésite pas. Son président, le général Pédoya, la met au courant, dès la première réunion, des inquiétudes que provoque, au ministère de la guerre, l'état de l'armement et des munitions. Est-elle fondée à intervenir ? Certainement, dit le général. Puisque la Chambre ne peut exercer, par voie d'interpellation, son droit de contrôle, il est naturel que la commission, nommée par l'assemblée, accomplisse cette fonction. Le 12 janvier 1915, le président résume sa doctrine et celle de ses collègues dans une lettre qu'il adresse au ministre de la guerre : « De même que la commission du budget a un droit d'examen et de contrôle sur les questions d'ordre financier, de même la commission de l'armée doit avoir un droit d'examen et de contrôle sur les questions d'ordre militaire, sans

(1) Voir à ce sujet le *Rapport* de M. Louis Marin sur le contrôle, établi en 1917, bien qu'il soit daté du 28 octobre 1915, n° 1387.

(2) Cf. le livre du général Pédoya, *La Commission de l'Armée pendant la guerre*, Paris, in-8° 1920, en particulier p. 10.

cependant s'immiscer en rien dans les mesures relatives aux mouvements et à la conduite des troupes, et sans que son action s'étende au delà de la zone de l'intérieur. »

Le ministre ne conteste pas le principe ; mais il est plus difficile d'obtenir les mesures d'exécution. La commission veut pouvoir visiter les arsenaux et les usines de munitions ; elle veut assister aux expériences d'artillerie : c'est entendu, répond le ministre ; mais prévenez-moi, et indiquez-moi d'avance quel établissement vous désirez inspecter. Travailler dans ces conditions, réplique la Commission, ce serait perdre son temps. Pour être efficace, le contrôle doit être inopiné. Après quelques résistances, le gouvernement cède. Le 20 juin 1915, il consent à délivrer aux membres de la commission des ordres de missions permanents, valables pour les établissements situés en dehors de la zone des armées. Le libre accès des représentants du Parlement dans les services du ministère est une autre source de difficultés. Les directeurs de l'administration centrale se plaignent d'être harcelés de visites ; ils n'ont pas le temps de répondre aux demandes de renseignements. La commission insiste : le 17 février 1915, elle exige que ses membres puissent pénétrer dans les bureaux. Là encore, elle obtient gain de cause.

Au milieu de ces difficultés et de ces tâtonnements, les commissions réussissent pourtant à travailler et à s'imposer. Les délégués de la commission du budget forment, avec ceux de la commission de l'armée, une sous-commission des armements qui visite les dépôts de matériel. A Paris, les commissions étudient la question des fabrications d'artillerie, de mitrailleuses et de fusils, demandent à connaître les besoins de l'armée, contribuent à établir un lien entre les industries privées et l'administration de la guerre ; elles interviennent même, dès l'été de 1915, pour demander la création de positions de repli à l'arrière du front, pour traiter la question des effectifs, pour demander des renseignements sur la situation du corps expéditionnaire aux Dardanelles. Ces études aboutissent à des questions, à des suggestions (1). Le ministre de la guerre se présente devant la commission, combat ses critiques, essaie de défendre sa propre liberté d'action. Au mois d'août, l'opposition devient très vive, violente même. La commission multiplie les reproches avec âpreté, avec passion ; l'autorité du ministre finit par en être ébranlée.

Que ce contrôle soit incomplet, parce qu'il ne peut pas aboutir *directement* à une sanction, c'est évident. Tel qu'il est, il constitue, dans la pratique des institutions parlementaires, une nouveauté. Aussi le

(1) La Commission de l'armée a fait imprimer en 1919 toute une série de *Rapports* sur son activité pendant la guerre. Le rapport général, établi par M. Dalbiez, porte le n° 7259.

Parlement a-t-il le soin d'en faire consacrer officiellement l'existence (1), et surtout d'en étendre l'action au delà des questions relatives à l'administration de l'armée. C'est en 1917 qu'il parvient à formuler deux décisions à cet égard.

La loi de finances du 30 juin 1917 (article 7)décide que « les rapporteurs des commissions de finances des deux Chambres sont chargés de suivre et de contrôler, d'une façon permanente, l'*emploi* des crédits inscrits aux budgets des divers départements ministériels » ; ils sont en droit d'exiger tous les renseignements nécessaires à leur mission. C'est un principe nouveau que pose ainsi la loi : le contrôle sur l'ensemble du budget, non pas *après* la clôture de l'exercice financier, mais *pendant* que s'effectuent les engagements de dépenses. La réforme est définitive ; elle n'est pas limitée à la durée des hostilités ; en fait, elle étend à tous les services de l'Etat les droits que possédait déjà la commission du budget, en matière d'armement et de matériel militaire (2).

D'autre part, sur une proposition déposée par M. Damour, la Chambre des députés essaie d'organiser le contrôle administratif, pour compléter le contrôle financier qu'elle vient d'établir. Les commissions font des rapports, obtiennent des promesses ; les ministres signent des circulaires, pour répondre au désir du Parlement. Qu'advient-il de tout cela ? Ces circulaires s'entassent, s'enchevêtrent sans que les services prennent la peine de les appliquer. Les parlementaires le savent bien, parce qu'ils reçoivent les plaintes des intéressés ; ils interviennent auprès des ministres par des démarches personnelles (3). Ne faudrait-il pas substituer à ce « régime de fortune » un système organique et cohérent ? Le 2 octobre 1917, la Chambre vote une « résolution » : une commission sera créée pour « centraliser » les requêtes qui dénoncent la violation de lois, de circulaires ou de règlements, et pour constater « l'inobservation » des mesures « préconisées par les commissions et acceptées par le gouvernement ».

L'activité des commissions parlementaires a suscité, pendant et depuis la guerre, des polémiques ardentes. D'après leurs adversaires, elles n'auraient fait que gêner le travail des services par leurs interventions incessantes, harceler les ministres qui avaient bien d'autre besogne plus urgente, et réclamer à grands cris des mesures que, sans elles, l'administration aurait bien su prendre : en somme, elles auraient prolongé en temps de guerre les inconvénients du temps de paix. « Calomnies ! »

---

(1) C'est par exemple l'idée qui inspire, en décembre 1915, le *Rapport* de M. Revault sur une proposition de loi déposée par M. Jobert, n° 1546.

(2) Cf. *Rapport* de M. Louis Marin sur le contrôle cité ci-dessus.

(3) *Chambre*, Débats, Séance du 27 septembre 1917.

disent les parlementaires. Plus vite que le gouvernement et le commandement même, les commissions ont compris que la guerre serait longue ; elles ont secoué l'inertie des bureaucrates, combattu les idées préconçues des services techniques, suggéré des solutions. Le gouvernement ne leur en savait pas gré ? Il aurait préféré échapper à cette surveillance impatiente ? Peut-être ; et pourtant il aurait dû comprendre que la collaboration des commissions lui était utile et qu'il était, sans elle, le prisonnier de ses bureaux.

Entre les affirmations du directeur de l'artillerie (1) et les bilans établis par les commissions (2), la critique historique, aujourd'hui, ne dispose pas encore d'une base solide. On est tenté de croire que l'influence des commissions a été heureuse, en somme et a contribué largement à donner aux vieilles administrations un esprit de guerre. Mais pour donner une appréciation raisonnée, il faudrait pourtant d'autres documents, toute une enquête que rien n'annonce encore.

3. **Le contrôle aux armées.** — La question du contrôle parlementaire présentait un autre aspect qui a provoqué des discussions violentes pendant une partie de la guerre : le droit d'investigation, dont le gouvernement avait accepté le principe, pouvait-il s'étendre aux territoires soumis à l'autorité du général en chef, aux services de la zone des armées ? La commission de l'armée ne voulait pas se contenter de visiter des usines, des dépôts de vivres ou de matériel, des hôpitaux ; elle voulait contrôler sur place l'exécution du ravitaillement, assister à l'évacuation des blessés, s'informer, auprès des combattants, de leurs besoins. Ce n'était plus seulement le ministre de la guerre qui était en cause, mais le commandement. Aussi le problème était-il beaucoup plus délicat encore aux yeux du gouvernement.

Les prétentions de la commission s'étaient affirmées dès le début de 1915 (3). Elle faisait valoir qu'il était vain de contrôler les services de l' « intérieur », si les services de la zone des armées lui étaient fermés. Le 25 février, le président de la commission demandait au ministre un « laissez-passer » qui devait permettre à ses collègues de pénétrer dans la zone soumise à l'autorité du haut commandement. « Cela dépend du général Joffre... » répond le ministre ; « envoyez-moi le programme de ce que la commission désire voir sur le front, et je le soumettrai au

(1) Baquet, *Souvenirs d'un directeur de l'artillerie*, Paris, Lavauzelle, 1920.
(2) Pédoya, *ouv. cité* (pour la Commission de la Chambre). Pour la Commission de l'armée du Sénat, l'ouvrage de Mermeix, *Au sein des Commissions*, Paris, Ollendorff, 1924, reproduit de nombreux documents inédits.
(3) *Id.* et le *Rapport* de M. Dalbiez sur l'œuvre de la Commission de l'armée pendant la guerre, n° 7239.

général en chef. » Vainement, la commission remarque que le grand quartier général accorde des autorisations à des conseillers municipaux de Paris, à des journalistes. Ces faveurs vont disparaître, réplique le ministre. La zone des armées « n'est pas mon terrain » ; elle dépend du général Joffre « qui ne veut pas se laisser envahir par les civils ! » Le 17 mars, une autorisation est pourtant accordée à la sous-commission du service de santé, mais à titre exceptionnel.

Le 5 mai, le président de la commission revient à la charge. Il désire aller sur le front de l'Yser pour étudier la question des gaz asphyxiants que les Allemands viennent d'employer pour la première fois. Le grand quartier général demande à connaître exactement le motif de cette inspection. « Je n'ai pas d'explications à donner », répond le général Pédoya. On le menace d'être arrêté s'il voyage sans laissez-passer. Il exécute pourtant sa mission sans incident. La commission annonce alors son intention d'envoyer ses représentants, « tant dans la zone des armées que dans la zone de l'intérieur, partout où elle aura jugé nécessaire de faire des constatations ». Aussitôt le ministre proteste : « Si la commission », dit-il, « veut donner l'exemple de la résistance aux ordres donnés par le général en chef.., le Parlement sera juge des prétentions dont vous venez de me faire part. » Sous la menace d'une démission collective, il promet cependant de chercher une solution, d'accord avec le grand quartier général.

C'est le 20 juin que le gouvernement apporte son projet. La zone des armées est divisée, en fait, en deux parties, la zone des *étapes* et la zone de l'*avant*. Dans l'une, la commission pourrait envoyer des missions temporaires, dont la durée et l'itinéraire seraient fixés. Dans l'autre, les visites resteraient subordonnées à des autorisations spéciales, accordées pour chaque cas particulier. La commission refuse. Mais, cette fois, la Chambre entière s'émeut. Le 26 et le 28 juillet, une conférence des délégués des « groupes » se prononce en faveur d'un contrôle permanent exercé par les commissions, qui délégueront leurs membres en missions temporaires. En pratique, pourtant, la commission de l'armée ne réussit pas à obtenir la liberté qu'elle réclame. Lorsque, sur la prière d'un de ses membres, le commandant Driant, elle veut constater l'état des organisations défensives dans la région de Verdun, elle se heurte une fois de plus au refus du grand quartier général (1).

La formation du cabinet Briand, (2) et surtout l'attitude du général Galliéni, ministre de la guerre, amènent un revirement. « Vous avez

(1) Sur ces difficultés incessantes, qui irritaient les membres des commissions, voir, par exemple, le récit donné par le sénateur L. Cornet, dans l'ouvrage déja cité.
(2) 29 octobre 1915.

satisfaction entière », déclare le ministre au président de la commission de l'armée ; « vous pouvez aller dans la zone des armées chaque fois que vous voudrez. Vous pouvez donc considérer d'ores et déjà la question du contrôle comme définitivement résolue ». Le 29 janvier 1916, à la tribune de la Chambre, le général Galliéni répète qu'il accepte le contrôle, à condition seulement que l'on se mette d'accord avec le général en chef, « parce que les opérations militaires priment tout. » Le président du Conseil essaie pourtant, ce jour-là, d'éviter une promesse immédiate. Mais, après l'attaque de Verdun, il n'est plus possible de prolonger ces atermoiements. Le 22 mars, après avoir entendu le président du Conseil, la commission de l'armée trace le programme d'une série de missions, pour examiner l'état sanitaire des troupes, les voies ferrées, les lignes de défense. C'est entendu ; le gouvernement n'y mettra pas obstacle (1) : à l'avenir, le contrôle s'exercera sans cesse, par le jeu de missions successives, sans que les commissions puissent jamais s'installer *en permanence* dans la zone des armées. Cet accord est confirmé par un ordre du jour du 17 mai.

Encore fallait-il établir un règlement précis, fixer le mode de désignation des parlementaires en mission, déterminer les limites de leur action. La Chambre donnerait-elle à quelques-uns de ses membres un mandat permanent, qui leur permettrait de se faire attribuer tour à tour les missions qui se présenteraient ? Les commissaires seraient-ils autorisés à demander des renseignements, non seulement sur les *services* de l'armée, mais sur le résultat des opérations militaires ?

Ces questions, la Chambre va les aborder pendant le premier Comité secret (18-22 juin 1916). C'est la première fois, depuis le 4 août 1914, que la Chambre, dans son ensemble, est appelée à discuter la situation militaire. Elle sait, donc elle a des responsabilités. « Mais alors, puisque sa responsabilité commence, il faut que sa collaboration et son contrôle commencent en même temps (2). » Il ne peut pas suffire de donner par l'intermédiaire des commissions, une impulsion lointaine ; il faut que s'organise le « contrôle parlementaire aux armées ». Sans doute la Chambre, d'après la théorie constitutionnelle, ne peut pas exercer de sa propre autorité un contrôle *direct* qui appartient au gouvernement seul ; elle ne peut pas nommer de « délégués aux armées » ; mais le gouvernement peut *investir* les députés de missions de contrôle, sur la proposition des commissions compétentes, qui en traceraient le programme (3).

---

(1) Mais il refuse nettement communication des documents que lui demandait la Commission du Sénat, en novembre 1915, au sujet des opérations d'Artois et de Champagne. Cf. le *Rapport* de M. Cheron, Mermeix, *ouv. cité*, p. 73.

(2) M. Varenne, 21 juin 1916. Débats du premier Comité secret, *Journal Officiel*, p. 85.

(3) C'est l'idée développée par M. Noulens, *ibid.*, p. 93.

Le président du Conseil, tout en demandant à la Chambre d'éviter la confusion des pouvoirs, se déclare prêt à accepter la procédure que choisira le Parlement.

A l'issue du Comité secret, le 22 juin, l'ordre du jour décide « d'instituer et d'organiser une délégation *directe*, qui exercera, *avec le concours* du gouvernement, le contrôle effectif et sur place de tous les services ayant la mission de pourvoir aux besoins de l'armée ».

Voilà la décision prise. Il faut en organiser l'application pratique. Les adversaires du cabinet vont s'efforcer de donner aux décisions de la Chambre une portée inattendue. A l'instigation, semble-t-il, de M. Hennessy (1), la commission de l'armée rédige un projet. Les membres des commissions de l'armée et du budget continueraient à accomplir les missions qu'ils ont l'habitude d'effectuer ; mais *en outre*, la Chambre elle-même désignerait une *délégation permanente* de trente membres, qui seraient investis du contrôle aux armées. C'est sur cette base que le rapporteur, M. Tardieu, le 7 juillet, présente les éléments d'une solution (2). Il ne s'agit pas, dit-il, d'intervenir dans l'exercice du commandement. Mais les hautes autorités militaires sont trop absorbées par leur tâche essentielle pour s'occuper du matériel et des services ; c'est au pouvoir civil qu'en incombe la charge. Or, la Chambre a, sur le gouvernement, un droit de contrôle ; la collaboration, habituelle en temps de paix, devient indispensable en temps de guerre. Le fait est que, depuis deux ans, cette collaboration n'a pas fonctionné de façon satisfaisante; faute de « statut légal » , faute de « droits définis », les commissions ont été obligées de « négocier sans cesse avec le pouvoir exécutif. » Ce sont ces droits qu'il faut établir, une fois pour toutes. Or, il n'y a pas de contrôle possible sans un examen direct des besoins de l'armée : « il faut y aller voir », conclut le rapporteur. C'est ici que l'esprit du projet apparaît. M. Tardieu envisage le contrôle sous une double forme. D'une part, les commissions continueront à exercer leur action, chacune dans le domaine qui leur est propre; ce contrôle est « spécial », puisque les attributions de chaque commission sont limitées ; il est « intermittent », puisque les commissaires contrôleurs partent en mission pour une courte période, et viennent ensuite reprendre leur place en séance. La zone de l'*arrière des armées* sera, comme la zone de l'intérieur, le domaine des commissions. Au contraire, dans la zone des *opérations*, le contrôle parlementaire s'exercera d'une façon « permanente », par l'intermédiaire d'une délégation spéciale de la Chambre des députés, dont les attributions s'étendront

(1) Proposition de résolution, 30 juin 1916, n° 2255. Cf. aussi la proposition différente de MM. Accambray et A. Favre, n° 2241.
(2) *Rapport*, n° 2319.

aussi bien aux questions financières qu'aux problèmes du ravitaillement, du matériel ou du service de santé. La délégation fera, de temps en temps, un rapport d'ensemble, devant la Chambre réunie en séance secrète (1).

Le projet développé par M. Tardieu dépasse donc nettement les termes de l'ordre du jour voté par la Chambre à l'issue du Comité secret, le 22 juin. Le texte envisageait un contrôle des « services ayant la mission de pourvoir aux besoins de l'armée » : le rapport étend ce contrôle à la zone des opérations ; l'ordre du jour déclarait que le contrôle s'exercerait « avec le concours du gouvernement » : il n'en est pas question dans le projet de M. Tardieu. En réalité, ce sont deux théories constitutionnelles qui s'opposent. L'une, conforme à la tradition parlementaire, qui délègue aux commissions certains pouvoirs de la Chambre ; l'autre, qui rappelle les souvenirs du Comité de salut public, et qui doit aboutir à une main mise du pouvoir législatif sur une partie des attributions de l'exécutif.

Entre les deux systèmes, la Chambre hésite. Après une longue discussion, du 18 au 24 juillet (2), elle adopte le 25, le projet présenté par M. Tardieu ; elle décide de désigner, pour trois mois, une délégation de trente membres qui exercera dans la zone des armées, un contrôle « général et permanent ». Dès le lendemain, elle s'effraie de son audace. Le projet revient devant elle, pour une seconde lecture. Le 27, un contre-projet de M. Chaumet reprend le système du contrôle par les commissions. Coup de théâtre ! La Chambre se déjuge ; elle adopte le contre-projet (3). Ce sont les membres des grandes commissions qui exerceront le contrôle, dans la zone des opérations, comme dans la zone de l'intérieur. Ils examineront la « préparation des moyens défensifs et offensifs, industriels et militaires », sans intervenir dans la conduite des opérations. La tradition constitutionnelle est respectée.

A la fin de juillet 1916, le contrôle parlementaire aux armées est donc organisé. La longue lutte que les commissions avaient soutenue depuis le début de 1915, pour faire reconnaître leurs droits, et pour en assurer le libre exercice sur toute l'étendue du territoire, est achevée. Par le vote de la Chambre du 27 juillet, confirmé le 2 août par une déci-

---

1) Cette partie du projet est indiquée dans le *Rapport* supplémentaire du 13 juillet 1916, n° 2356.

(2) Il n'est pas possible de consacrer ici un développement suffisant à ce débat. Les interventions les plus intéressantes sont celles de M. J. Piou, de M. Lafferre, de M. Bourély *contre* le projet ; de M. J. Brunet et de M. Renaudel *pour* le projet. L'argument constitutionnel le plus important est donné, le 21 juillet, par M. Bourély (*Annales*, Débats, p. 1544) ; il fait remarquer que les délégués aux armées du projet Tardieu relèveraient directement de la Chambre « comme les membres du gouvernement », et qu'ils auraient même une action *de fait* plus étendue que ceux-ci. La situation du pouvoir exécutif ne serait-elle pas étrange et difficile ?

(3) Par 269 voix contre 200.

sion unanime de la commission de l'armée du Sénat, le fonctionnement régulier des missions parlementaires est assuré.

Dès lors, le régime s'établit sans rencontrer d'autres obstacles que les menues difficultés d'interprétation. Le grand quartier général se préoccupe, bien entendu, de limiter les pouvoirs des délégués ; il interdit aux généraux de communiquer les documents relatifs « à la conception et à l'exécution des opérations militaires », à l'aménagement du terrain, et à l'établissement des lignes de défense, par exemple ; au moment des troubles de juin 1917, il ne permet pas aux délégués de venir étudier sur place le « moral » de l'armée ; à la fin de juillet, il fixe, dans le territoire des armées qui préparent ou qui exécutent une opération, une limite que les parlementaires ne pourront pas dépasser. Ces incidents ont leur écho au Parlement (1). Le gouvernement de M. Painlevé cherche à les résoudre dans le sens le plus favorable à l'exercice du contrôle. Il remet d'abord aux délégués une carte de circulation permanente ; il les autorise, le 29 septembre, à étendre leurs investigations partout « jusqu'à la tranchée de départ », après avoir fait connaître leurs pouvoirs au quartier général de l'armée. Le 21 octobre 1917 enfin, il rédige, d'accord avec le haut commandement, une circulaire qui précise dans tous leurs détails les droits des délégués : munis de leur « carte de contrôle », ils peuvent partir en mission à leur gré, à condition seulement d'*avertir* le ministre de la guerre ; ils ont le droit de circuler sans être accompagnés d'un officier ; leur inspection s'exerce « sur place et sur pièces » : ils peuvent donc prendre copie des documents qu'on leur présente. Seules, « la conception, la direction, la préparation et l'exécution des opérations militaires » restent en dehors de leur compétence.

Le statut du contrôle aux armées, après plus de trois ans de guerre, est maintenant définitif.

*
* *

Dans cette étude du gouvernement de la France pendant la guerre, ce sont ces problèmes du contrôle parlementaire qui présentent peut-être le plus d'importance. Les phases de l'évolution se détachent assez nettement. Tout d'abord, la vie parlementaire se réfugie dans les commissions. Elles ne se contentent plus de leur rôle accoutumé, de leur besogne législative : elles surveillent l'action du gouvernement, lui posent des questions, et développent, dans le secret de leurs délibérations,

(1) Voir à ce sujet, le livre déjà cité du général Pédoya, p. 33, et la proposition de résolution de MM. Ferry et Hennessy, 21 septembre 1917, n° 3779.

de petites interpellations, auxquelles manque pourtant la sanction d'un vote de confiance ; en même temps, elles obtiennent un droit de regard sur les services de l'armée que le gouvernement s'efforce de limiter à la zone de l'intérieur. Puis, à partir de juin 1916, l'effort de contrôle et de critique s'affirme ; sous l'effet des événements de Verdun, l'institution des comités secrets permet au Parlement de reprendre, sous une forme nouvelle, le régime des interpellations : le rôle des commissions, à cet égard, tend donc à se restreindre. « La commission de l'armée, dit M. Dalbiez (1), n'est plus la cellule où s'était réfugiée la vie parlementaire. Elle tend à redevenir un simple rouage, d'ailleurs essentiel du mécanisme parlementaire. Son action n'en sera que plus efficace, car les gouvernements savent que la Chambre peut user de son droit de sanction... » Mais, au même instant, l'activité des commissions trouve un champ d'action nouveau : le contrôle qu'elles exerçaient sur les services de la zone de l'intérieur, et qu'elles avaient grand'peine à faire admettre dans la zone des armées, est consacré par les décisions de juillet 1916. Cette inspection « sur place », ces relations *directes* des commissions parlementaires avec les agents de l'exécutif existaient, il est vrai, à l'état d'embryon, dans la législation antérieure ; mais c'est bien la guerre qui en a favorisé le développement pratique.

Entre le pouvoir exécutif, qui se trouve avoir, par le jeu du régime budgétaire, par le système des décrets, une autorité prépondérante, et le pouvoir législatif, qui cherche à porter, dans le domaine du contrôle des services, le droit de regard qu'il ne peut plus exercer qu'à demi sur les décisions essentielles du gouvernement, les relations ne sont jamais parvenues pendant la guerre à une sorte de stabilité. Les formes de ces rapports ont évolué sans cesse.

Mais à aucun moment le Parlement n'a songé à traduire les modifications de fait par une modification quelconque des lois constitutionnelles. L'esprit du régime se transforme dans les cadres très larges de la constitution de 1875 ; les textes qui régissent l'organisation des pouvoirs publics restent intangibles. C'est en juin 1917 que les Chambres ont eu l'occasion de se prononcer contre le principe d'une révision constitutionnelle. La Chambre des députés était saisie à ce moment de plusieurs propositions, presque toutes inspirées par le désir d'accélérer le travail législatif, pour le mettre au rythme des événements de guerre. Trois d'entre elles impliquaient une transformation profonde de nos lois organiques. L'une suggérait la réunion du Sénat et de la Chambre en une Assemblée nationale, jusqu'à la fin des hostilités... « ...Vous n'avez d'autre

(1) *Rapport*, n° 7859, p. 137.

moyen de faire l'acte législatif rapide qui jouera suivant la constitution de la nation que de décider que les deux Chambres doivent, en temps de guerre, siéger ensemble », disait M. Renaudel (1) : en réalité la proposition aurait abouti à la prédominance de la Chambre, qui aurait formé les trois cinquièmes de l'Assemblée (2). L'autre projet, celui de M. Bonnafous, était tout différent. Le Parlement ne devait tenir, chaque mois, qu'une courte session pour expédier le travail législatif urgent ; le contrôle permanent serait assuré par un « Comité parlementaire de la défense nationale » (formé de 80 députés et de 40 sénateurs), qui n'aurait pas le pouvoir de renverser le gouvernement. Fallait-il étudier l'un ou l'autre de ces projets (3) ? Le rapporteur de la commission, M. Thomson, s'y refusait (4). Tous deux avaient des inconvénients : l'Assemblée nationale, proposée par M. Renaudel, aurait compté plus de 900 membres ; trop nombreuse, elle n'aurait pas été capable de travailler vite ; le Comité parlementaire de M. Bonnafous, au contraire, réduisait à l'excès le contrôle des Chambres. Le principe même d'une révision constitutionnelle était dangereux. Sait-on jamais où l'on s'arrêtera, si l'on s'engage dans cette procédure ? Au moins faudrait-il que l'opinion publique se soit prononcée, que le suffrage universel ait fixé le but à atteindre et les limites de ces transformations. Or la « volonté formelle du pays » était inconnue. L'expérience de la vie politique depuis le début de la guerre avait montré que le régime traditionnel pouvait fonctionner. Pourquoi se lancer dans une aventure ? Le 27 juillet 1917, par 307 voix contre 148, la Chambre des députés acceptait les conclusions de son rapporteur, et votait l' « ajournement » indéfini du débat.

---

(1) *Chambre*, Débats, 15 décembre 1916, p. 2681.

(2) A cette réforme, qu'il faisait figurer aussi dans son projet, M. Forgeot ajoutait d'autres propositions de détail, par exemple la suppression du droit de dissolution.

(3) Je néglige ici le projet de M. P. Meunier, dont il a été question ci-dessus, p. 106, note 1.

(4) N° 3407, 14 juin 1917.

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE V

Les conditions nouvelles

Au lendemain de la paix, la vie du pays a repris son cours, dans les cadres accoutumés, qui venaient de donner la mesure de leur solidité et de leur souplesse. L'étatisme s'est dissous peu à peu : un décret du 24 octobre 1919 a fixé à ce jour la date *officielle* de la cessation des hostilités et fait disparaître ainsi les mesures édictées, par la loi ou les décrets, « pour la durée de la guerre ».

Parmi les services de guerre, les uns ont disparu très vite, parce que leur statut prévoyait qu'ils ne continueraient pas à agir en temps de paix; les autres ont été supprimés au fur et à mesure que se réalisait la « démobilisation économique » du pays. Les services de taxation et de réquisition ont été dissous en exécution d'un décret du 1er juillet 1919, à l'exception du service du ravitaillement en blé (1) ; les chemins de fer ont été remis entre les mains des compagnies dès le 2 janvier 1919 ; la liberté d'importation a fait disparaître la plupart des offices et des consortiums. Un coup d'œil sur le *Tableau général des ministères* en 1918 et en 1920 fait apprécier ces résultats. Au ministère du commerce, les cadres des grands services de guerre existent encore, pour assurer la liquidation des affaires ; mais, la plupart du temps, ils sont vidés de leur contenu ; aux travaux publics, tous les services de guerre sont remplacés (2) par un Office de liquidation. Il est vrai que, par contre, les administrations des finances et des stocks, des régions libérées, des pensions, ont augmenté les cadres de leurs services généraux. Il est vrai aussi que, parmi les services créés pour les besoins de la guerre, quelques-uns ont réussi à prolonger leur existence, ceux du charbon, du pétrole, de l'alcool industriel, par exemple, et surtout ceux de la marine marchande : ils disparaissent en majeure partie, pendant l'année 1921 (3). Quelques-uns

(1) Ce service a subsisté jusqu'au 1er août 1921.
(2) A l'exception du Bureau des charbons.
(3) Cf. Delemer, *ouv. cité*, p. 52 et suiv. « La démobilisation économique ».

seulement survivent, quirépondent aux besoins économiques de l'« après-guerre », tels les services de placement public et de recrutement de la main-d'œuvre étrangère, rattachés aux ministères du travail et de l'agriculture.

Dans l'organisation administrative et constitutionnelle de la France, les traces de la guerre se sont-elles donc effacées ? Au premier abord, elles ne sont pas très sensibles. Pourtant, si l'on examine de plus près les conditions actuelles de la vie administrative et constitutionnelle, les survivances apparaissent. La guerre a laissé après elle un certain nombre de modifications intéressantes, dans les principes juridiques et dans les pratiques quotidiennes ; elle a fait aussi toucher du doigt, dans l'organisation des pouvoirs publics, des lacunes et des faiblesses ; elle a provoqué des tendances nouvelles qui ont inspiré un mouvement d'idées d'ailleurs plus abondant qu'efficace.

I. *Principes et pratiques.* — Les bases de l'organisation administrative française ont subi, au lendemain de la guerre, des modifications, de portée limitée qui sont les conséquences directes de la guerre (1).

Les juristes soulignent, dans leur domaine propre, le succès de quelques principes nouveaux : la législation des dommages de guerre, la réglementation des pensions, l'institution des « Pupilles de la nation » ont été ébauchées pendant les années de guerre ; elles ont reçu, au lendemain de l'armistice, leur forme définitive. Pour la première fois, l'idée d'un devoir de *solidarité* de la nation tout entière envers les victimes de la guerre est passée dans la loi. Avant 1914, elle était encore discutée. En 1871, le gouvernement s'était contenté d'allouer un secours à ceux qui avaient subi des dommages. La jurisprudence, pourtant, inclinait à admettre la responsabilité partielle de l'Etat à raison des risques sociaux, et la loi du 16 avril 1914 avait adopté ce principe en l'appliquant aux dommages causés par les émeutes. Après l'invasion, il a semblé juste de répartir sur tous les citoyens le fardeau des pertes subies.

Il n'est pas inutile de noter aussi l'influence que les événements de guerre ont exercée sur la jurisprudence des tribunaux administratifs. On a vu le Conseil d'Etat invoquer la théorie de l' « *imprévision* » pour admettre la nullité de certains contrats ; les municipalités ont été obligées de réviser les conventions qu'elles avaient passées avec des entreprises de transport, avec des sociétés de gaz ou d'électricité. On a vu se développer sans cesse, devant la haute juridiction administrative,

(1) Ces questions ont été traitées, à la Faculté de Droit, par M. Jacquelin, avec une grande précision. Les indications ci-dessus s'inspirent en partie de ces études.

les recours pour excès de pouvoir, qui permettent d'obtenir l'annulation de décisions prises par les agents du pouvoir exécutif, en violation des formes légales. Ce sont des innovations obscures, qui ne frappent guère l'opinion publique et qui, pourtant, peuvent avoir pour l'avenir de nos institutions administratives un très réel intérêt.

L'organisation des services publics dont dépend la vie économique a subi des transformations plus profondes. La situation financière des compagnies de chemins de fer avait été ébranlée par l'état de guerre : il fallait rajeunir le matériel, réparer les voies, au moment où les recettes avaient été réduites par la crise, les dépenses accrues par la hausse des salaires et l'application de la loi de huit heures. En 1920, tous les réseaux accusaient un gros déficit. Il a paru qu'on ne pouvait se contenter de palliatifs, et qu'on devait procéder à une refonte totale du système. La loi du 29 octobre 1921 a établi ce régime nouveau. Les réseaux ont maintenant un conseil de direction commun, et ils reçoivent l'impulsion d'un conseil supérieur des chemins de fer ; ils ont réalisé entre eux une solidarité financière, par l'institution d'un fonds commun qui doit, en principe, pourvoir à l'équilibre de leurs charges et de leurs recettes, et qui se trouve, en fait, alimenté d'abord par les avances du Trésor public. Pour stimuler les efforts des compagnies et du personnel, la loi a prévu un système compliqué de primes de bonne gestion, qui a pour base le développement du trafic et l'économie réalisée dans les dépenses.

Le régime des concessions de mines est transformé. Jusqu'à la veille de la guerre, l'octroi des concessions, par décret en Conseil d'Etat, était gratuit ; les concessionnaires étaient seulement astreints au paiement de redevances, qui avaient été progressivement augmentées. Depuis la loi du 9 septembre 1919, la concession est devenue temporaire ; en fin de concession, les terrains, bâtiments, machines seront acquis à l'Etat ; en outre des redevances traditionnelles, l'Etat exige enfin une part des bénéfices de l'exploitation : c'est une conception nouvelle et plus étendue des droits de la collectivité. A vrai dire, le gouvernement, depuis une vingtaine d'années, avait déjà commencé à réaliser une partie de ce régime. Ce n'est donc pas l'état de guerre qui a fait naître l'idée d'une réforme : mais c'est lui qui a familiarisé l'opinion, en dépit des résistances, avec l'idée de la nationalisation des services publics à laquelle se rattache la nouvelle loi minière.

La guerre a eu enfin une influence plus directe sur l'organisation de l'utilisation des chutes d'eau et des forces hydrauliques en général. Ici, elle a « imposé une solution (1) ». Depuis longtemps, l'utilisation de

(1) Voir à ce sujet les indications données par M. Berthélemy, *Traité de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1923, p. 511.

l'énergie des cours d'eau était entravée par la législation. Un industriel, pour pouvoir exploiter une chute, était obligé de se rendre acquéreur des deux rives ; des spéculateurs s'empressaient d'acheter quelques mètres de terrain, auprès d'une cascade, pour les revendre, à des prix excessifs, aux industriels désireux d'exploiter. Il était question de couper court à ces entraves. Les projets s'entassaient. Survient la guerre, et la crise des combustibles. Voilà que le problème devient pressant. La loi de finances du 28 septembre 1916 apporte des solutions provisoires. Au lendemain de la paix, la loi du 26 octobre 1919 établit le nouveau régime. Pour exploiter une chute d'eau, l'industriel doit obtenir une autorisation administrative ; s'il l'obtient, il acquiert du même coup le droit d'installer ses usines, et d'exproprier au besoin les riverains ; en échange de ces avantages, il paie à l'Etat des redevances. L'utilisation de la « houille blanche » s'est inspirée directement du régime de l'exploitation des mines.

Toute cette législation repose donc sur des principes nouveaux. Elle est une sorte de « compromis » entre l'idée du monopole d'Etat et les tendances opposées qui voudraient « désétatiser » les services publics. En fait, dans le domaine des transports, des forces hydrauliques, des mines, la guerre a montré qu'il n'était pas possible de soustraire les entreprises à un contrôle plus étroit du pouvoir administratif. Les solutions admises ont essayé d'organiser ce contrôle, et de fonder la collaboration du capital privé et de l'Etat. Les idées qui ont été appliquées en 1919 et 1920 se trouvent en germe dans le rapport que le ministre des travaux publics, M. Claveille, avait établi le 8 septembre 1917, au moment le plus grave de la crise économique.

Les répercussions de la guerre sur les principes de l'administration française sont évidentes encore dans un autre domaine : la juridiction administrative. Le rôle du Conseil d'Etat tend à évoluer. Le haut tribunal administratif ne peut plus faire face à sa tâche ; il est débordé par le nombre toujours croissant des pourvois, d'autant plus que les événements de guerre ont développé à l'infini les questions contentieuses. Le législateur a essayé d'y parer (1) par une réorganisation intérieure des sections, qui n'est qu'un palliatif ; il a inauguré surtout, et ceci est plus intéressant, un système de juridictions qui, à côté des tribunaux administratifs habituels, s'occupent du contentieux d'un service administratif déterminé : les difficultés auxquelles donne lieu l'application de la loi sur les bénéfices de guerre, de la loi sur les pensions, de la loi

(1) Voir l'article de M. Laferrière, dans la Revue de droit public, 1920, p. 553 et ss.; 1921, p. 109 et ss.

sur les dommages, sont portées devant des commissions spéciales (1). Le Conseil d'Etat tend ainsi, pour un grand nombre de cas, à devenir une sorte de « Cour de cassation » administrative. Certains projets l'y pousseraient volontiers, qui proposent la création de tribunaux administratifs régionaux, devant lesquels viendraient une grande partie des affaires. (2) Cette tendance peut s'accorder avec une autre idée, qui a eu, dès le lendemain de la guerre, de nombreux partisans : ne serait-ce pas l'occasion de développer le rôle de « conseil de gouvernement » que le Conseil d'Etat est appelé à remplir ? Il met au point les intentions du législateur, en préparant les règlements d'administration publique, qui doivent fixer les conditions d'application de la loi ; il pourrait avec plus de succès encore, collaborer à l'élaboration des projets de loi, et peut-être éviterait-il ainsi les incertitudes de rédaction, les lacunes, et les incohérences parfois que livre à la circulation le travail parlementaire (3) !

Enfin, la constitution de groupements économiques régionaux est, aussi, le résultat d'expériences faites pendant la guerre. Le régime des fédérations de Chambres de commerce, tel qu'il a été fixé en 1919 (4), prolonge l'existence de comités consultatifs d'action économique, établis en 1915 dans le cadre des régions militaires, et se rattache directement aux études et aux efforts poursuivis depuis 1917 pour la formation de « régions économiques ». C'est un premier succès des régionalistes ; limité jusqu'ici au domaine de la vie économique, il peut être la préface d'une réforme administrative plus large, qui toucherait aux principes même de l'organisation politique.

Il serait possible de pousser plus loin cette énumération ; de montrer par exemple que les offices agricoles départementaux, créés par la loi du 6 janvier 1919, prolongent des institutions créées pendant la guerre et pour la guerre, en attendant que fonctionnent les Chambres d'agriculture (5) ; que le développement des établissements d'enseignement technique (6) est, lui aussi, la conséquence des expériences faites pendant la crise ; mais je ne crois pas qu'il soit nécessaire de multiplier les

---

(1) Commission supérieure des bénéfices de guerre, Commission régionale des pensions, Tribunal départemental des dommages de guerre.

(2) La loi du 1er mars 1923, qui a réorganisé la section du contentieux au Conseil d'Etat, n'a pas touché à l'organisation générale des juridictions administratives et à leur compétence relative. Elle ne répond donc pas encore aux projets cités ci-dessus. Cf. A Guillois, Revue de droit public, janvier 1923, p. 84 et ss.

(3) L'organisation de la juridiction administrative en Alsace-Lorraine constitue encore une des innovations de détail nées de la guerre.

(4) Arrêtés ministériels des 5 et 12 avril et 18 août 1919. Je n'ai pas à insister sur ces problèmes qui ont été traités, d'une façon approfondie, par l'étude de M. H. Hauser.

(5) Prévues par la loi du 29 octobre 1919.

(6) Loi du 25 juillet 1919.

exemples pour faire saisir quelle sorte d'influence la guerre a exercée sur le développement du droit administratif français.

Les grandes lois organiques qui dominent le régime constitutionnel et gouvernemental sont intactes. Plus encore que le domaine du droit administratif, celui du droit public, au lendemain de la guerre, a repris son aspect accoutumé. Pour apprécier les conséquences de la guerre dans ce domaine, il ne suffit pas de comparer l'état de choses qui existe en 1919 ou en 1920 avec celui qui existait en 1914, et de constater que la guerre a hâté pour certains problèmes une évolution déjà commencée (1). C'est un résultat trop naturel pour que l'on puisse s'en étonner. Mais l'expérience de la crise a-t-elle suggéré des idées *nouvelles* qui, dès maintenant, se trouvent traduites en décisions et en actes ?

Ces réformes sont rares. Les initiatives que le pouvoir exécutif avait prises pour organiser le travail gouvernemental n'ont pas subsisté. Les rapports des pouvoirs publics se sont-ils modifiés ? Y a-t-il une stabilité plus grande des ministères, une organisation meilleure du travail législatif, un accroissement des pouvoirs du président de la République ? Rien de tout cela (2). Les réformes portent sur des détails (3).

Le nombre maximum des ministères, par exemple, a été déterminé. Avant la guerre, le président du Conseil, en formant son cabinet, était libre d'étendre à sa guise le chiffre de ses collaborateurs. En 1916, en 1917, chaque changement de ministère avait été accompagné d'un remaniement des départements ministériels. Au Parlement, les critiques avaient été vives (4). Les propositions qui avaient été déposées à ce moment ont reparu, au lendemain de la guerre : il a été décidé en juillet 1920 que toute création de ministère nouveau serait subordonnée à une loi (5).

Les méthodes du contrôle financier et du contrôle administratif des commissions se sont améliorées. Les grandes commissions bénéficient, aujourd'hui encore, des avantages pratiques que la guerre leur avait permis d'obtenir. La surveillance qu'elles peuvent exercer sur

---

(1) Le régime des libertés publiques, par exemple, a subi des modifications (loi du 12 avril 1920 sur l'extension de la capacité civile des syndicats professionnels) ; mais cette réforme avait bien des partisans, avant la guerre. De même la transformation du régime des élections législatives, en 1919, se rattache directement à de nombreux débats antérieurs à la guerre.

(2) Cf. Ch. Seignobos, *Les effets politiques et sociaux de la guerre*, dans *Histoire de France contemporaine*, t. IX ; *La Grande Guerre*, p. 496 et suiv.

(3) Le secrétariat de la présidence du Conseil, dont l'utilité n'avait jamais été contestée, a pourtant disparu au lendemain de la guerre. L'idée a été reprise, à la fin d'avril 1925, par le cabinet Painlevé.

(4) Voir ci-dessus, p. 73.

(5) Loi de finances du 20 juillet 1920, art. 8, Mais cette décision législative n'a pas été strictement respectée, Cf. A. Guillois, Revue de droit public, 1924, p. 638-644.

l'exécution du budget, sur les services, est maintenant consacrée par des décisions de principe.

La question des relations du pouvoir exécutif avec le haut commandement militaire n'a pas subi, elle non plus, de transformation importante, au moins dans ses traits généraux. Lorsqu'en janvier 1920 le ministre de la guerre proposait à la signature du président de la République le décret qui réorganisait le *Conseil supérieur de la guerre* et l'*état-major général de l'armée* (1), il avait grand soin de faire ressortir le lien qui unissait son projet aux décrets de 1911 et 1912. Le Conseil supérieur, composé des maréchaux de France, de douze généraux de division et du chef d'état-major de la marine, se réunit sous la présidence du ministre de la guerre ou du président de la République ; il est consulté pour tout ce qui concerne l'organisation générale de l'armée et la préparation à la guerre : plan de concentration, armement nouveau, bases du plan de mobilisation. Son vice-président, inspecteur général de l'armée en temps de paix, est le chef désigné des armées françaises en cas de mobilisation. Il est assisté d'un chef d'état-major général de l'armée, qui continue d'être, en campagne, l'adjoint du général en chef. Un des sous-chefs d'état-major prend, en cas de guerre, le titre de chef d'état-major du ministre de la guerre et reste auprès du gouvernement. D'autre part, le *Conseil supérieur de la Défense nationale*, c'est-à-dire le Comité interministériel où siègent le président du Conseil et les ministres de la guerre, de la marine, des colonies, des affaires étrangères, des finances et de l'intérieur, reparaît en juin 1921.

Tout ce régime rappelle évidemment celui qu'avaient établi les décrets de 1912 et 1913 (2). Et pourtant, les différences sont-elles aussi minimes qu'elles semblent l'être au premier abord ? Le général en chef désigné doit prendre le commandement de l'*ensemble* des troupes en campagne, et non pas seulement du groupe principal des armées. L'unité de commandement est donc réalisée en principe. C'est un résultat que la législation d'avant-guerre n'avait pas obtenu. L'expérience a montré aussi l'importance d'une préparation méthodique de la mobilisation industrielle et économique : aujourd'hui le Conseil supérieur de la Défense nationale a réorganisé son secrétariat permanent, qui est précisément chargé d'étudier ces problèmes, de préparer les rapports et d'assurer la continuité de l'effort. Une section d'études y est adjointe, pour s'occuper des questions d'aéronautique. Un effort a été fait pour donner la vie à ce grand organisme dont l'activité était si ralentie avant la guerre.

Ce sont des nuances de ce genre qui constituent toute la répercus-

---

(1) Décret du 13 janvier 1920. Exposé des motifs. *J. Off.*, p. 1300.
(2) Voir page 16, note 2.

sion pratique de la guerre sur l'organisation des pouvoirs publics (1).

Et si la France, pourtant, devait traverser une crise extérieure nouvelle ? L'effort d'adaptation qui avait été accompli dans le domaine législatif serait-il à refaire ? Oui. Les mesures exceptionnelles qui avaient été prises pendant la crise n'étaient, en général, valables que pour la durée même de cette guerre. C'est à peine si l'on peut apercevoir, de 1914 à 1918, quelques exemples différents : la loi municipale de 1884 a subi, en 1915, une modification de détail (2) qui entrerait en vigueur en cas de guerre nouvelle. Mais le régime des libertés publiques, par exemple, n'a pas fait l'objet d'une loi générale. Si la guerre venait à éclater demain, le gouvernement ne trouverait pas dans la législation d'autres armes que celles qu'il a possédées en 1914.

II. *Tendances et projets.* — Si l'épreuve de la guerre n'a laissé après elle, dans le vieil édifice de l'organisation administrative et gouvernementale, que des transformations de détail, elle a eu un autre résultat plus important : elle a provoqué les critiques et les réflexions. Contre les principes et les pratiques accoutumés, un mouvement de réaction se développe, qui prétend se fonder sur l'expérience de la crise. « Je me rendais compte que la machine gouvernementale était mal conçue et mal montée », écrivait dès 1917 un homme politique (3) « ...Mais il a fallu la guerre — et cette guerre — pour me faire saisir ce qu'avait de redoutable cette erreur de jeu et cette insuffisance de rendement. » La « réforme administrative » est à la mode, et la « réforme constitutionnelle » a ses partisans. Coup sur coup, les plans d'ensemble ont surgi qui visent à rajeunir les institutions de la France (4).

La solution syndicaliste veut reconstruire sur de nouvelles bases (5). Pendant la guerre, l'Etat a été obligé de coordonner et d'organiser les initiatives privées ; l'individualisme est périmé ; mais l'extension indéfinie d'un régime bureaucratique n'est pas moins surannée. Une règle nouvelle domine la vie de l'Etat, celle qui commande d' « associer étroi-

---

(1) Le régime des conseils de guerre a été l'objet de vives critiques au lendemain de la guerre. Une commission a été formée, le 16 juin 1921, pour étudier une réforme du Code de justice militaire.

(2) Loi du 5 juin 1915 : Elle décide que les membres mobilisés du Conseil municipal n'entrent plus en ligne de compte pour le calcul du *quorum* ; mais que, si le Conseil se trouve réduit au tiers de ses membres en exercice, l'approbation (au moins tacite) du préfet est nécessaire pour la validité de *toute* délibération. Cf. Louis Rolland. *L'administration locale et la guerre.* Paris, Giard, 1916, in-8°; L. Felix, *Le fonctionnement des Conseils municipaux pendant la guerre.* Revue générale d'administration, sept.-oct. 1916, p. 5-42.

(3) *Lettres sur la réforme gouvernementale.* Cf. ci-dessous, p. 140, note 3.

(4) Dans la mesure où ces plans abordent les problèmes économiques, l'article de M. Camille Bloch, *The Litterature of economic reconstruction in France* (*Manchester Guardian.* Supplément : La Reconstruction de l'Europe, 4 janvier 1923) donne une excellente bibliographie.

(5) Maxime Leroy, *Pour gouverner*, Paris, Grasset, 1918, in-8°, 348 p., et Roger Francq, *Le travail au pouvoir*, Paris, La Sirène, 1920, in-16, 198 p.

tement les intérêts et les compétences à la direction des affaires publiques ». L'exposé des motifs d'un décret pris pendant la guerre, le 29 janvier 1918, ne l'a-t-il pas reconnu ? Ces intérêts, ces compétences, où les trouver ? Dans les syndicats professionnels. Il ne s'agit plus de former ces comités « consultatifs », où l'Etat faisait semblant de prendre l'avis de quelques techniciens qui passaient pour représenter les travailleurs ou les chefs d'entreprise, et qui n'avaient pas de lien direct avec la vie du pays. Il faut que la force des groupements professionnels se développe librement, qu'elle s'impose à l'Etat, et qu'elle le dirige. Le jour où les citoyens seront tous encadrés « dans les associations qui correspondent à leur idées, à leurs intérêts, à leurs compétence», groupements économiques, associations de fonctionnaires ou d'administrés, coopératives de consommateurs, ce jour-là, l'Etat ne sera plus, selon le mot de M. Maxime Leroy, que le « secrétariat général des intérêts assemblés par spécialités économiques, techniques et morales ».

Alors pourquoi discuter les pouvoirs du président de la République ou l'organisation du travail législatif ? C'est perdre son temps. Travail d' « honnêtes gens » qui ne comprennent rien au mouvement qui les emporte.

Et les tenants de la formule «syndicaliste» d'échafauder un programme complet de « reconstitution administrative dans le plan économique ».

Le régime parlementaire est condamné. Parmi ceux qui en ont été les maîtres, l'un avoue qu'il est « inorganique » et l'autre prononce le mot de « stérilité ». Les compromissions qu'exige le système électoral écartent des hommes de valeur qui répugnent à s'y prêter ; elles soumettent les représentants du peuple à la domination des comités électoraux et des puissances d'argent. Le Soviet ne vaudrait pas mieux : ce n'est pas un organe de représentation professionnelle ; constitué dans le cadre d'une ville ou d'une région, il se borne à son horizon géographique et perd de vue l'intérêt général.

La solution, c'est « l'accession des producteurs à l'administration publique ». La base de la représentation nationale se trouve dans les groupements professionnels. « C'est aux Chambres de commerce et aux syndicats ouvriers et patronaux méthodiquement groupés qu'incombera le soin d'établir les lignes de la politique de la production. » Et M. Roger Francq imagine, au-dessus de conseils régionaux, une Assemblée nationale, élue dans le cadre des professions, qui exercerait le pouvoir législatif, assistée d'un conseil technique d'études et de rédaction.

Quant au pouvoir exécutif, il faut qu'il échappe à la politique. Les ministres doivent être des techniciens, des compétences ; ils seront choisis en dehors de l'assemblée législative. Tout au plus, à la différence de M. Roger Francq, M. Maxime Leroy est-il disposé à admettre une respon-

sabilité solidaire des ministres devant la représentation nationale ; mais il souhaite que cette solidarité s'exerce seulement lorsque le débat met en cause un acte gouvernemental d'ordre général ; pour suivre ces débats, il suffit que le ministère comprenne, à côté des ministres spécialistes, un ou deux hommes politiques, membres du Parlement.

Ces réformateurs n'ignorent pas le point faible de leur projet. Il fondent l'organisation du pays sur les associations d'intérêts professionnels. Comment les représentants de ces syndicats feront-ils abstraction de ces intérêts, pour ne songer qu'à l'intérêt collectif ? « Quelle association de fonctionnaires (1)... peut se vanter d'avoir fait passer la préoccupation de l'intérêt général avant le souci de la défense des intérêts personnels, ou même avant la pratique d'une bienveillante camaraderie ? » Bien mieux, à l'intérieur des syndicats de producteurs, les collègues rassemblés sont des concurrents sur le terrain des affaires : suffira-t-il que l'un d'eux soit élu par les autres pour qu'il oublie, sans même dépasser le domaine étroit de sa spécialité, ses intérêts particuliers ? Le syndicat est une garantie, une barrière. Peut-il être la base de l'institution politique ?

A côté de ces théories très larges se présentent d'autres projets qui visent seulement à remanier le régime démocratique par une transformation constitutionnelle. Les idées de « Lysis », de M. Corréard, se rattachent, à des titres divers, à cette tendance commune.

Le groupe de la « Démocratie nouvelle » est franchement hostile aux parlementaires. « Aujourd'hui les grands problèmes qui dominent la vie des nations sont ceux qui consistent à développer l'agriculture, l'industrie, le commerce... Cette tâche ne convenant pas aux *discoureurs* de profession, le cours des choses pousse à l'élimination des politiciens (2). » Le président de la République devrait être élu, non seulement par les Chambres, mais par les membres des Conseils généraux : il aurait ainsi plus d'indépendance à l'égard du Parlement. Lui seul aurait l'initiative des lois ; lui seul choisirait les ministres, qu'il prendrait en dehors des Chambres. Les représentants de la nation ne doivent pas gouverner ; leur rôle se réduit donc à une sorte de contrôle exercé sur l'orientation de la politique du pays. En cas de conflit entre le président et le Parlement, les Chambres seraient dissoutes : les électeurs prononceraient. Pour que le pouvoir exécutif ne soit pas tenté de dépasser ses droits, une Cour suprême — un Conseil d'Etat agrandi — veillerait à l'observation des lois constitutionnelles et annulerait les actes du gouvernement s'il abusait de ses pouvoirs. Ce plan ne se distingue donc pas par une originalité exces-

(1) Berthélemy, *Traité de Droit administratif*, 1923, préface, p. xix.
(2) *Demain, Profession de foi de la Démocratie nouvelle*, Paris, Payot, 1918, in-16, p. 45.

sive, puisqu'il emprunte à l'expérience politique de l'Angleterre et des Etats-Unis plus d'un trait de son programme. Il prend à son compte aussi les « formules » administratives qui sont presque classiques déjà : « réduction du rôle de l'Etat », décentralisation, formation d'une « élite ».

Les projets de M. Corréard sont plus intéressants, plus poussés ; mais ils se rattachent, en somme, à des principes tout proches de ceux-là. Le défaut politique de la France actuelle, c'est la confusion des pouvoirs et des attributions. Les fonctions de direction, d'exécution et de contrôle tendent à se rapprocher. Les parlementaires ont pris l'habitude d'exercer leur droit de regard, au point de s'ingérer dans la vie des services. La réforme gouvernementale doit assurer d'abord une répartition claire des pouvoirs publics.

Le pouvoir législatif serait constitué par deux Chambres qui auraient la faculté de rester en session permanente. Mais les commissions, qui sont un élément de trouble et d'intrigue, disparaîtraient : une seule subsisterait, chargée de mettre au point tous les textes législatifs. Pour éviter la confusion des débats, les membres du Parlement ne pourraient présenter aucun amendement en séance publique.

Le président de la République jouirait des droits qu'il possède dans la constitution américaine : il nommerait ses ministres ; il serait responsable devant le Parlement ; le droit d'interpellation resterait le mode habituel du contrôle parlementaire, mais il ne pourrait être exercé qu'à l'occasion des votes de crédits : les mouvements de l'opinion parlementaire auraient donc le temps de s'apaiser.

Entre l'exécutif et le législatif, la « Cour suprême » assurerait le jeu des libertés constitutionnelles.

L'organisation des services publics dans ce système s'inspire aussi de principes que l'expérience de la guerre a mis en valeur : la collaboration du personnel à la gestion du service ; la création d'un secrétariat général d'Etat, qui aurait la charge de coordonner l'action des administrations ; l'institution de Conseils régionaux, qui posséderaient de larges attributions administratives, et qui ne seraient pas soumis à une tutelle rigoureuse.

Les projets de M. Henri Chardon (1) procèdent d'un tout autre esprit. Il ne redoute pas le contrôle parlementaire ; il rend hommage au rôle que les commissions de la Chambre et du Sénat ont joué pendant la guerre ; il ne croit pas davantage qu'il soit nécessaire de dégager les ministres de l'emprise du Parlement. L'organisation du pouvoir exécutif ne demande que des aménagements de détail : un président du Conseil

(1) *Le nombre et l'élite*, Paris, 1921, in-8°.

sans portefeuille, libre de se consacrer aux études générales ; un secrétariat administratif permanent, selon la suggestion de M. Louis Marin ; un Conseil des ministres, dont les décisions seraient préparées et enregistrées. Le Parlement conserverait sa fonction budgétaire et sa mission de contrôle ; mais il y aurait intérêt à donner aux deux Chambres un recrutement différent, l'une issue du suffrage universel, l'autre représentant les « intérêts » professionnels ; pour réduire l'abondance des décisions législatives, il suffirait de réserver à la Chambre « professionnelle » l'initiative des lois. Mais alors les rapports actuels entre les pouvoirs publics ne sont pas modifiés ? la prépondérance du Parlement sur l'exécutif subsiste ? l'instabilité ministérielle persiste ? Sans doute ; mais M. Chardon a imaginé deux remèdes. Dans l'intérieur de chaque administration centrale, les *directeurs*, les grands chefs de service, auraient une haute situation ; ils signeraient les décrets, nommeraient les agents de leur service, seraient « responsables de tout ». Le ministre n'agirait plus ; il n'aurait qu'une mission de contrôle, il serait le représentant du Parlement à la tête de l'administration : qu'importerait qu'il cédât souvent la place (1) ? Au centre de l'édifice gouvernemental, le Conseil d'Etat serait la « clef de voûte » ; il examinerait le budget et donnerait son avis sur les lois, avant l'intervention du pouvoir législatif ; il assurerait le contrôle technique des services publics (2).

La conception qu'un homme politique de premier plan a développée dans la *Revue de Paris* en 1917 propose des aménagements plus modestes encore (3). La guerre a accusé certaines erreurs de méthodes ; pour y remédier, il suffit d'employer « quelques procédés pratiques ». Il n'est pas nécessaire de toucher à la constitution.

Que souhaite-t-on ? On désire un gouvernement fort, groupé autour d'un chef. Ce chef, ce ne peut être que le président du Conseil, puisque le président de la République, d'après la constitution, n'est pas responsable devant le Parlement. Mais la vie politique française ne connaît pas encore les puissantes organisations de partis qui existent à la Chambre des Communes par exemple ; il n'y a donc pas, à la tête de la majorité, un homme qui s'impose et qui reste. De là l'instabilité ministérielle. Si pourtant le gouvernement était capable d'agir, la « désaffection », l' « incompatibilité d'humeur » qui se développent si vite entre le Parlement et lui, tarderaient davantage à apparaître. Un président du Conseil sans por-

---

(1) Ces idées s'apparentent à celles qu'a exprimées M. Schatz dans son livre *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, Grasset, 1922, in-16, 264 p.

(2) M. Chardon a repris ces idées dans une conférence en 1920 au Comité national d'études, sous le titre : « La notion de gouvernement et les services publics ».

(3) Sous le titre : *Lettres sur la réforme gouvernementale*, décembre 1917, p. 449-474, 809-853, et 1er janvier 1918, p. 140-163.

tefeuille, assisté d'un secrétariat permanent, aurait les moyens d'exercer une action personnelle qui pourrait assurer le succès et la durée de son cabinet.

De quoi se plaint-on encore ? De la lenteur des assemblées législatives, et de leur impuissance à réaliser des réformes. Simple question de pratique aussi. A cet égard, les commissions sont encombrantes ; elles retardent les solutions ; les débats sont confus et désordonnés. Il suffirait, pour étudier et préparer les textes, de former un Comité de rédaction qui serait choisi parmi les membres du Parlement familiarisés avec les questions juridiques. En séance, le président donnerait à l'assemblée des directives et conduirait le débat, sans laisser bouleverser l'ordre du jour. Ce sont des solutions étroites et prudentes, qui étonnent un peu lorsqu'on vient de lire les critiques mordantes et fines et les tableaux amusants de mœurs gouvernementales que l'auteur brosse avec un vrai talent.

Dans tous ces plans de réforme, malgré des différences sérieuses, il y a, je crois, un fonds d'idées communes. L'importance du Conseil d'Etat est de celles-là. On ressent vivement le besoin d'appuyer l'action des pouvoirs publics sur un conseil de gouvernement qui puisse à la fois donner un avis indépendant pour la rédaction des textes législatifs et exercer un rôle d'arbitre entre les pièces essentielles du mécanisme gouvernemental. On est d'accord aussi pour donner aux services publics une indépendance réelle à l'égard du Parlement, soit qu'on augmente l'autorité des directeurs, soit qu'on cherche à atténuer la responsabilité du ministre à l'égard des Chambres. On reconnaît la nécessité d'assurer la continuité et la fermeté de l'action gouvernementale par l'institution d'un secrétariat permanent, où aboutiraient les affaires les plus importantes, et par l'action personnelle d'un chef, — président du Conseil sans portefeuille ou président de la République responsable : l'opinion souhaite cette stabilité peut-être parce qu'elle a pris conscience de l'importance que présentent les problèmes de la politique *extérieure*.

Mais, sous ces idées communes, il y a des nuances, et ces nuances sont importantes. Se rapprochera-t-on de cet idéal par des mesures pratiques, dans le cadre des institutions accoutumées ? Cherchera-t-on à l'atteindre au prix d'une révision constitutionnelle ?

Le plus haut magistrat de France avait pris parti. Lors de son élection en septembre 1920, M. Millerand s'était déclaré partisan d'une révision ; il avait voulu l'affirmer avec plus d'éclat encore, dans son discours du 14 octobre 1923 (1). Il faut, disait-il alors, mettre un terme à l'instabilité ministérielle, qui rend impossible toute continuité de politique et d'admi-

(1) Cf. aussi R. Recouly, *Une visite au président Millerand*, Revue de France, 15 novembre 1923, p. 225-238.

nistration. Le pouvoir exécutif est désarmé en face du Parlement, qui le domine. Peut-être ce régime, lorsque les circonstances sont normales, ne présente-t-il pas des inconvénients trop graves. Aujourd'hui, elles ne le sont pas. Pour que les assemblées législatives votent des réformes fiscales, qui risquent de les rendre impopulaires, il faut qu'elles soient sollicitées par un gouvernement fort. Comment le seraient-elles, si le ministère a intérêt à ne pas agir ? Et comment ce ministère pourrait-il le tenter, puisqu'il dépend d'elles ? Il est donc nécessaire d'assurer au pouvoir exécutif plus d'autorité et plus d'indépendance. Et pour cela, disait M. Millerand, ce sont les pouvoirs du président de la République qu'il faut renforcer. Le président doit pouvoir exercer le droit de dissolution, sans avoir à demander l'assentiment du Sénat ; il doit tenir son mandat non pas de l'Assemblée nationale seule, mais de délégués des Conseils généraux, de représentants des grandes associations patronales, ouvrières et intellectuelles (1). Si les membres du Parlement renversent le ministère, ils s'exposent à être renvoyés devant les électeurs, par un décret de dissolution : ils regarderaient à deux fois avant d'en courir le risque. Par certains points, ce programme rappellait donc le régime américain, par d'autres le régime anglais.

Mais les tendances manifestées par les élections du 11 mai 1924 ont fait échec aux projets des « revisionnistes ». Les mouvements d'idées qui voudraient fonder sur l'expérience de la grande guerre des programmes de réformes profondes n'ont pas dépassé un cercle étroit ; ils ne semblent pas, aujourd'hui, avoir eu encore sur l'ensemble de l'opinion publique une influence appréciable.

(1) Le plan comportait aussi la représentation au Sénat des grandes associations professionnelles.

CONCLUSION

L'administration et le gouvernement de guerre, en France, ne se présentent pas comme une rupture brutale avec les principes sur lesquels repose la vie politique du pays. Ce n'est pas un système créé de toutes pièces, qui vient s'intercaler là, comme un corps étranger. Le régime de guerre ne peut être examiné en lui-même, dans l'abstrait, parce qu'il est lié à tout le passé, parce qu'il n'a pas cessé de compter avec les *principes* constitutionnels. Ce sont peut-être les traits les plus nets de la vie publique pendant cette crise.

I. Au premier abord, pourtant, la vie constitutionnelle a été suspendue. Du 4 août au 22 décembre 1914, la France a vécu, en fait, sous un régime de dictature, en dehors de tout contrôle du Parlement.

Le pouvoir législatif abdique lui-même l'essentiel de ses droits, en accordant au gouvernement la faculté d'ouvrir des crédits par décret ; il consent à l'exécutif une délégation partielle, en l'autorisant à modifier l'exécution des contrats, et à instituer le régime du *moratorium* ; il lui confirme, sans limite de temps, les pouvoirs exceptionnels prévus par le régime d'état de siège. Et puis, le Parlement s'efface. Le gouvernement ne se contente pas de ces avantages : il les interprète, les développe à sa guise. C'est lui qui organise la censure préventive, qui modifie la compétence des Conseils de guerre et crée les Cours martiales, qui multiplie les restrictions à la liberté individuelle. Ce sont des actes de sa propre autorité qui atteignent la liberté du commerce, les garanties des fonctionnaires. Le régime des décrets s'épanouit d'autant plus que les Chambres, depuis le début de septembre 1914, sont ajournées. Pendant ces quelques mois, toutes les mesures urgentes que demande l'état de guerre sont prises par le pouvoir exécutif seul, sans que s'exerce le moins du monde l'action de la souveraineté nationale. Et ce gouvernement, pendant un moment, abandonne lui-même une partie de ses prérogatives au chef de ses armées ; des derniers jours d'août aux premiers jours d'octobre 1914, le pouvoir civil s'efface devant le pouvoir militaire. A Bordeaux, les ministres renoncent plus que jamais à suivre les opérations du front ; ils ne sont même plus en état de pourvoir à tous les besoins de l'armée. Le grand quartier général dispose souverainement

de ses forces. Indépendance totale, mais passagère, dont le gouvernement redoute les dangers.

Mais ces formes de dictature n'ont pas été inscrites dans un acte défini. L'abdication du pouvoir législatif n'a jamais été qu'un *état de fait* ; la France n'a pas connu, même en ces heures-là, de « loi des pleins pouvoirs ». L'opinion publique et le Parlement lui-même croyaient alors à une guerre courte : il ne leur paraissait pas nécessaire de remanier les règles fondamentales de la vie politique ; pourquoi ne pas les laisser sommeiller, tout simplement ? Le gouvernement jouirait d'un crédit de confiance ! Mais, dans l'esprit de chacun, ce régime ne pouvait être que provisoire. Lorsque la perspective d'une longue lutte s'est imposée, le gouvernement pouvait-il songer à prolonger ou à consacrer l'état de fait ? La réunion du Parlement au début de janvier 1915 était constitutionnelle. Fallait-il essayer de la réduire à une simple formalité et demander un nouvel ajournement ? Fallait-il, cette fois, tenter de se faire octroyer les « pleins pouvoirs » ? ou bien encore prendre l'initiative d'une « révision » qui aurait institué, sous une forme légale, un « gouvernement de guerre » en modifiant les principes constitutionnels ? Le cabinet de M. Viviani ne l'a pas tenté. La dictature de l'exécutif était née dans l'enthousiasme des premiers jours ; elle avait fait son temps. L'opinion publique n'avait pas oublié la victoire de la Marne, mais elle n'avait pas oublié non plus ses déceptions ; l'opinion parlementaire était émue d'apprendre, au milieu de décembre 1914, la gravité de la crise du matériel et des munitions. Le bilan de la « dictature » était-il si favorable ? Au moment où, dans les tranchées, les combattants s'organisaient pour la guerre longue, la vie politique allait s'organiser elle aussi. Il est significatif qu'elle ait respecté le cadre de la constitution et les formes du régime normal.

II. Dès lors la constitution est appliquée ; les pouvoirs publics ont repris leur place et leur rôle. Les règles traditionnelles s'adaptent aisément à l'état de guerre par des retouches de détail. En face du Parlement le pouvoir exécutif, il est vrai, bénéficie de privilèges appréciables. Le Parlement ne peut pas songer à mettre trop d'insistance dans ses critiques et dans ses questions ; il a conscience que le grand courant d'énergie et d'enthousiasme qui va de l'arrière au front, du peuple à l'armée, ne passe pas par lui ; il sait qu'il ne doit pas essayer de s'imposer au premier plan de la scène. Mais cette suprématie de l'exécutif s'estompe peu à peu, de 1915 à 1917 ; pendant ces trois ans, l'évolution est presque continue.

En 1915, la vie publique du Parlement est ralentie ; les interpellations sont rares. C'est dans les grandes commissions que se concentre toute l'activité. Les enquêtes des deux commissions de l'armée, les cri-

tiques qu'elles dirigent contre les « bureaux » de la guerre sont la première forme du contrôle parlementaire, forme obscure et étouffée. A la longue, cette insistance triomphe pourtant. Le départ de M. Millerand, qui abandonne le ministère de la guerre en août 1915, en est le résultat direct. Le pas est franchi ; sous la pression de cette opposition, le « gouvernement de guerre » va connaître une première étape de ses transformations. Il tend à redevenir « civil » ! Qu'est-ce à dire ? Que le gouvernement songe à restreindre l'autonomie qu'il avait laissée jusque là au commandant en chef de ses armées, et la part d'autorité qu'il avait accordée, dans l'administration du pays, à ses agents militaires. Les déclarations de M. Briand à la Chambre à propos du « droit de regard » du conseil des ministres sur la conduite de la guerre, la circulaire de M. Malvy sur l'application du régime d'état de siège sont les deux faces de ce même dessein. L'autorité se concentre davantage entre les mains de ceux qui portent, vis-à-vis des Chambres, la responsabilité politique.

En 1916, la pression du Parlement s'accentue. Les séances deviennent plus nombreuses, les interpellations plus fréquentes. C'est alors qu'apparaissent les procédés nouveaux, qui vont permettre au contrôle des Chambres de s'exercer d'une façon plus active. Le Comité secret va donner aux interpellateurs le moyen de développer les critiques qu'ils ne peuvent pas rendre publiques sans inconvénient pour l'intérêt national ; au gouvernement, il va imposer le devoir de donner les explications qu'il avait coutume de réserver jusque là aux séances de commissions. En même temps, l'institution du contrôle aux armées va donner aux grandes commissions parlementaires une satisfaction qu'elles réclament depuis dix-huit mois, et imprimer ainsi à leur mission de contrôle une orientation nouvelle. Comité secret, commissaires aux armées, ce seront les traits les plus marquants parmi les formes politiques nouvelles que le gouvernement de guerre aura produites. L'un et l'autre ont été le contrecoup politique de la bataille de Verdun.

Mais les Chambres n'entendent pas que ce contrôle parlementaire énerve l'action du pouvoir exécutif ; elles veulent demander des comptes au gouvernement, mais elles souhaitent aussi que ce gouvernement ait une volonté ferme et une main forte. Fallait-il espérer concilier ces désirs ? De décembre 1916 à novembre 1917, les cabinets successifs n'y ont pas réussi. M. Briand, pour répondre au vœu du Parlement, « resserre » son cabinet, et organise le « comité de guerre » ; mais il s'en tient à un respect très strict des règles constitutionnelles ; aussi son « comité » ne possède-t-il pas les pouvoirs propres que détient en Angleterre le *War Cabinet* ; on le lui reproche. En même temps, il demande aux Chambres de lui accorder une « délégation du pouvoir législatif », une loi de « pleins pouvoirs » ; cette fois, il heurte de front certaines règles constitution-

nelles et des traditions puissantes ; il échoue ! Son prestige est évanoui, son autorité morale incertaine ; il cède la place, parce qu'il a conscience de cette désaffection. Le cabinet de M. Ribot et celui de M. Painlevé, qui lui succèdent, se gardent bien de demander aux Chambres une extension de leurs pouvoirs; ils acceptent, sans réserve, les formes de contrôle inaugurées en 1916. C'est le moment où les commissaires aux armées reçoivent leur statut définitif, où les comités secrets deviennent fréquents, où le ministre des finances prépare, pour la première fois depuis 1914, un budget partiel qui permettrait aux Chambres d'exercer à nouveau leur droit de discussion et de décision. Le Parlement va-t-il leur en savoir gré ? Pas le moins du monde. L'opposition socialiste devient plus exigeante; l'union sacrée chancelle. Pour la première fois depuis le début de la guerre, le 14 novembre 1917, un ministère démissionne sur un vote formel du Parlement.

III. Le gouvernement de M. Clémenceau revient à des méthodes de fermeté. Il est porté par l'opinion publique, incité à agir par la situation politique. Après des cabinets qui semblaient avoir témoigné de plus de conscience que d'énergie, l'esprit public accueille avec sympathie un programme d'autorité.

A vrai dire, d'ailleurs, ce programme n'a guère affecté les innovations instituées pendant les années précédentes. Le cabinet de M. Clémenceau a maintenu le Comité de guerre ; il n'a pas essayé de restreindre le contrôle aux armées. Dans l'ordre de l'organisation constitutionnelle et gouvernementale, ce sont de menues retouches qu'il a apportées au mécanisme. Il a obtenu, par la loi du 10 février 1918, la faculté de légiférer par décrets dans tout le domaine de la vie économique du pays ; il a suspendu, dans certaines régions, les mesures que M. Malvy avait prises au sujet de l'état de siège ; il a cherché à améliorer la « liaison » des services et des ministères par le développement du secrétariat de la présidence du Conseil, transformé en sous-secrétariat d'Etat. Surtout il a réussi à tenir à distance les critiques du Parlement : le Comité secret a disparu et, avec lui, le moyen d'imposer au gouvernement les discussions délicates qui pouvaient ébranler son autorité. Pendant les négociations de paix, l'exécutif a réussi à garder, malgré les protestations, toute l'indépendance que lui accordait la constitution.

Comment se fait-il que le Parlement se prête à ce programme d'autorité ? L'éclat bruyant et pénible des affaires judiciaires où certains de ses membres sont mêlés l'oblige à quelque prudence ? Sans doute. Pourtant le motif ne serait pas suffisant pour expliquer un changement de méthode aussi brusque. Il semble bien que la rupture de l'union sacrée ait été une des conditions de ces tendances nouvelles. Lorsqu'un gouvernement se trouvait en face d'un Parlement dont une partie lui échappait,

au fond, sans que fût atteinte en apparence la fiction qui maintenait l'entente des groupes, n'était-il pas enclin à des concessions pour rallier les opposants ? En face de M. Clémenceau, les socialistes ont pris figure d'adversaires : le gouvernement peut se dispenser de recourir à des ménagements. Il le peut surtout parce qu'il se sent soutenu par la volonté nationale, lasse des débats tumultueux, inquiète des succès bolchévistes à Pétersbourg. Un mouvement de confiance, qui a sa source dans l'âme même du pays, ouvre la voie au gouvernement et balaie les velléités de l'opposition parlementaire ou les hésitations de l'esprit critique.

L'autorité, mais dans le cadre de la constitution, c'est le caractère propre de ce régime ; il n'a rien de commun avec les procédés et les méthodes des premiers mois de la guerre, qui faisaient bon marché des règles traditionnelles. M. Clémenceau ne s'écarte pas du chemin que lui trace l'organisation politique du pays ; il n'essaie pas de clore les sessions parlementaires ; mais il est en état d'imposer au Parlement sa volonté. Les formes sont identiques à celles qui existaient en 1916 et 1917, c'est l'esprit qui les anime qui est transformé.

*
* *

Au cours de ces quatre années, à travers l'évolution qui vient d'être décrite, les formes politiques sont restées stables. Parmi les grands Etats belligérants, la France est donc bien celui qui a traversé la crise en restant le plus fidèle à ses traditions et à ses principes constitutionnels. Ce régime, qui paraissait si faible aux critiques de 1913, s'est adapté plus aisément qu'aucun autre aux nécessités de l'état de guerre. Dans le cadre très large de la constitution, il a pris seulement une allure différente, parce qu'il a été dominé par un esprit nouveau.

*
* *

Tout cela n'est pas le fait de quelques hommes d'Etat. Sans doute, ils ont eu la sagesse de ne rien brusquer ; ils se sont contentés des pouvoirs que leur donnaient les circonstances, sans chercher, le plus souvent, à les inscrire dans des textes définitifs. Le régime de guerre est resté, aux yeux de chacun, un régime d'exception, qui devait, bien entendu, laisser à l'avenir le fruit de ses expériences, mais qui ne chercherait pas à se prolonger au delà des limites de la crise. Cette sagesse, c'est le pays lui-même qui la commandait. Il ne faut pas l'oublier. L'adaptation des institutions a été dominée pas des mouvements profonds de l'âme nationale ; la France a eu un esprit de guerre, qui a créé pour l'action du gouvernement des conditions favorables et qui, en même temps, a exercé sur les pouvoirs publics une impulsion secrète.

Il y a eu d'abord, dans tout le peuple de France, un élan de dévouement et de sacrifice, un sens exact de ce que l'individu devait donner à la chose publique. Ce sentiment, qui a rendu facile l'acceptation de tant de souffrances, s'est traduit aussi par une sorte de renoncement, bien plus aisé sans doute, aux libertés et aux droits politiques. Le gouvernement a vu ce qu'il pouvait demander au pays ; il était sûr d'être suivi. A vrai dire, un élan de ce genre s'émousse toujours ; sous le couvert de « l'union sacrée », la vie parlementaire a été encombrée, au bout de quelques mois, de beaucoup d'intrigues ; sous le manteau de l'intérêt général, l'appât du gain a provoqué trop de défaillances individuelles. Pourtant la tenue morale de la nation, dans son ensemble, n'a pas cessé d'être excellente ; elle a accepté sans peine les gênes et les entraves que le régime de guerre apportait à sa vie quotidienne.

Il y a eu aussi, dans la France de 1914, une transformation de la mentalité, un besoin de discipline et un besoin de confiance. L'esprit de critique perpétuelle n'a pas disparu ; mais il n'a pas eu sur le pays une prise aussi forte. Ce n'est pas le Clémenceau de 1915 que le peuple a acclamé, c'est le Clémenceau de 1918, celui de l'action et de la volonté vigoureuse. Peut-être cette « désaffection » de la nation pour son Parlement, entretenue d'ailleurs par des campagnes adroites, n'a-t-elle pas eu, à l'origine, d'autre cause qu'une divergence d'orientation : les membres du Parlement avaient conservé leur habitude de surveillance jalouse et de méfiance envers l'exécutif, et je ne prétends pas dire qu'ils aient eu tort, en principe, mais le pays ne leur en savait pas gré ; lui, voulait garder sa confiance dans ses chefs. C'est un des caractères de l'esprit de guerre que de rejeter le sens critique, même lorsqu'il est clairvoyant. L'ensemble du pays demande à être dirigé ; il n'aime pas ceux qui troublent sa conviction. Le gouvernement a la partie belle ; la puissance du mot d'ordre n'a jamais été plus grande. Sans doute l'instinct de la masse a-t-il raison, puisqu'il s'agit de ramasser ses forces pour vaincre.

Et ce sont ces sentiments profonds de l'âme collective, si étrangers à toutes nos habitudes, qui expliquent et qui soutiennent le « gouvernement de guerre ».

ANNEXES

I

Liste des Ministères et Sous-Secrétariats d'État

(Ordre alphabétique)

I. *Ministères* (1)

Ministères qui répondent aux besoins normaux :

Affaires étrangères.
Agriculture (2).
Colonies.
Commerce et industrie (2).
Finances.
Guerre
Instruction publique et beaux-arts (3).
Intérieur.
Justice (3).
Marine.
Travail (2).
Travaux publics.

Ministères nouveaux créés pendant la guerre :

Armement. — Créé le 12 décembre 1916, supprimé le 26 novembre 1918.

Ravitaillement. — Les services, d'abord rattachés au sous-secrétariat de l'intendance et du ravitaillement (1er juillet 1915-12 décembre 1916), puis au ministère des travaux publics (12 décembre 1916-20 mars 1917), sont constitués en *ministère du ravitaillement* du 20 mars 1917 au 16 novembre 1917 ; ils forment ensuite un sous-secrétariat du ministère de l'agriculture (16 novembre 1917-20 janvier 1920).

Reconstitution industrielle. — Créé le 26 novembre 1918, supprimé le 20 janvier 1920.

---

(1) D'un cabinet à l'autre, les attributions respectives des ministères sont parfois modifiées. Je n'ai pas cru devoir entrer dans ces détails, que doit traiter le *Répertoire* de M. Boutillier du Retail.

(2) Réunis en un seul ministère du 12 décembre 1916 au 20 mars 1917.

(3) Réunis en un seul ministère du 12 décembre 1916 au 20 mars 1917.

Régions libérées. — Créé le 16 novembre 1917, sous le nom de « ministère du blocus et des régions libérées » ; devient « ministère des régions libérées » le 24 décembre 1918 ; transformé en sous-secrétariat d'État le 18 avril 1925.

II. *Sous-secrétariats d'État* (1)

Administrations financières (*finances*), créé le 14 décembre 1916, supprimé le 16 novembre 1917.

Administration générale de l'armée (*guerre*), créé le 28 décembre 1916, supprimé le 20 janvier 1920.

Administration générale (*marine*) créé le 10 août, supprimé le 16 novembre 1917.

Aéronautique militaire (*guerre*), créé le 14 septembre 1915 ; supprimé du 12 décembre 1916 au 20 mars 1917 ; rétabli le 20 mars 1917. Il englobe, à partir du 22 novembre 1917, les services de l'aéronautique maritime.

Allocations et assistance (*intérieur*), créé le 12 septembre 1917 ; supprimé le 16 novembre 1917.

Artillerie et munitions (*guerre*), créé le 20 mai 1915, transformé le 12 décembre 1916. Voir : fabrications de guerre.

Beaux-Arts (*instruction publique*), existe sans interruption jusqu'au 16 novembre 1917.

Blocus (*affaires étrangères*), créé le 14 décembre 1916 ; constitué en ministère, par réunion avec les services des régions libérées, le 16 novembre 1917.

Démobilisation (*guerre*), créé le 6 décembre 1918 ; supprimé le 27 novembre 1919.

Fabrications de guerre (*armement*), créé le 14 décembre 1916 ; supprimé le 12 septembre 1917.

Finances, créé le 17 novembre 1917, supprimé le 20 janvier 1920.

Guerre sous-marine (*marine*), créé le 17 novembre 1917 ; supprimé le 19 novembre 1918.

Intérieur, créé le 17 novembre 1917, supprimé le 20 janvier 1920.

Inventions (*armement*), créé le 14 décembre 1916 ; supprimé le 16 novembre 1917.

Justice militaire (*guerre*), créé le 17 novembre 1917, par groupement de certains services rattachés jusque là au sous-secrétariat des pensions et du contentieux ; supprimé le 20 janvier 1920.

Liquidation des stocks (*finances*), créé le 5 février 1919 ; supprimé le 15 janvier 1922.

---

(1) Je n'ai pas fait état de trois des sous-secrétariats qui existaient au moment de la déclaration de guerre. L'un d'eux (guerre) a été supprimé le 26 août 1914 ; deux autres (affaires étrangères et intérieur) ont subsisté théoriquement jusqu'au 29 octobre 1915 ; mais leurs titulaires étaient mobilisés. D'ailleurs la liste des sous-secrétariats, avant la guerre, était essentiellement instable : il est donc sans intérêt de connaître l'état de fait au 2 août 1914. *N. B.* Le nom placé en italique est celui du ministère auquel est rattaché le sous-secrétariat. Lorsque le sous-secrétariat n'a pas d'attributions définies par le décret constitutif, il est désigné seulement par le nom de ce ministère.

Marine marchande (existait avant la guerre) ; supprimé le 26 août 1914 ; rétabli le 14 mars 1915 (*marine*) ; rattaché aux *travaux publics* du 14 décembre 1916 au 7 avril 1917, au *ravitaillement général* du 7 avril au 4 juillet 1917, de nouveau aux *travaux publics* du 4 juillet au 16 novembre 1917, au *commerce* à partir du 17 novembre 1917 ; supprimé le 28 novembre 1918 (par suite de la démission du titulaire).

Pensions et contentieux (*guerre*), créé le 12 septembre 1917 ; rattaché le 17 novembre 1917 au sous-secrétariat de l'administration générale de l'armée.

Présidence du conseil, créé le 16 novembre 1917 ; il existera dans les cabinets successifs jusqu'au 5 octobre 1922.

Prohibitions (*commerce*), créé le 12 septembre 1917 ; supprimé le 16 novembre 1917.

Ravitaillement et intendance (*guerre*), créé le 1er juillet 1915 ; supprimé le 12 décembre 1916 par rattachement des services du ravitaillement civil au ministère des travaux publics, puis au ministère du ravitaillement général.

Ravitaillement (*agriculture*), créé le 17 novembre 1917, par suite de la suppression du ministère du ravitaillement général ; rattaché au *commerce* le 20 janvier 1920 et supprimé le 16 janvier 1921.

Service de santé (*guerre*), créé le 1er juillet 1915 ; supprimé le 20 janvier 1920.

Transports (*travaux publics*), créé le 14 décembre 1916 ; supprimé le 12 septembre 1917 ; rétabli le 19 novembre 1918 ; transformé le 20 janvier 1920 (attributions réparties entre deux nouveaux sous-secrétariats).

Travail, créé le 12 décembre 1916 (*commerce*), pour tenir lieu du ministère supprimé ; maintenu du 20 mars au 12 septembre 1917, bien que le ministère du Travail soit alors rétabli.

II

Liste et composition des Cabinets
Aout 1914-24 Octobre 1919 (1)

N. B. — Cette liste a été établie d'après la brochure *Les Ministères Français*. Supplément 1912-1922, par G. Brière, publiée par la Société d'histoire moderne. (Paris, Ricder, 1922, in-8).

Les membres du *Comité de Guerre* ont été indiqués par un *.

I. **Cabinet VIVIANI** (3 août [remaniement] - 26 août 1914) (2)

Ministères	Sous-secrétariats
Affaires étrangères : Doumergue.	*Affaires étrangères* : Ferry.
Guerre : Messimy.	*Administration de l'armée* : Lauraine.
Marine : Augagneur.	*Marine marchande* : Ajam.
Finances : Noulens.	
Intérieur : Malvy.	*Intérieur* : Jacquier.
Colonies : Raynaud.	
Justice : Bienvenu-Martin.	
Instruction publique : A. Sarraut.	*Beaux-arts* : Dalimier.
Travaux publics : René Renoult.	
Commerce, industrie : Thomson.	
Agriculture : David.	
Travail : Couyba.	

II. **Cabinet VIVIANI** (26 août 1914-29 octobre 1915) (3)

Affaires étrangères : Delcassé (5).	*Affaires étrangères* : Abel Ferry.
Guerre : Millerand.	*Intendance et ravitaillement* : Thierry (4).
	Service de santé : Godart (4).
	Aéronautique : R. Besnard.
	Artillerie et munitions : A. Thomas.
Marine : Augagneur.	*Marine marchande* : G. Bureau (4).
Finances : Ribot.	
Intérieur : Malvy.	*Intérieur* : Jacquier.
Colonies : Doumergue.	
Justice : Briand.	
Instruction publique : A. Sarraut.	*Beaux-arts* : Dalimier.
Travaux publics : Sembat.	
Commerce : Thomson.	
Agriculture : David.	
Travail : Bienvenu-Martin.	

---

(1) La date finale est celle du décret portant cessation officielle des hostilités.

(2) M. *Viviani*, à partir du remaniement de son cabinet, le 3 août, est président du Conseil sans portefeuille.

(3) M. *Viviani* est président du Conseil sans portefeuille. M. *Jules Guesde*, ministre sans portefeuille.

(4) Pour les dates d'entrée en fonctions, voir annexe III.

(5) Démissionnaire le 13 octobre 1915, non remplacé (M. Viviani se charge du département).

III. Cabinet BRIAND (29 octobre 1915-12 décembre 1916 (1)

Ministères	Sous-secrétariats
Affaires étrangères : Briand.	
Guerre : Galliéni (2).	*Intendance et ravitaillement* : Thierry
	Service de santé : Godart.
	Aéronautique : R. Besnard.
	Artillerie et munitions : A. Thomas.
Marine : Lacaze.	*Marine marchande* : Nail.
Finances : Ribot.	
Intérieur : Malvy.	
Colonies : Doumergue.	
Justice : Viviani.	
Instruction publique : Painlevé.	*Beaux-arts* : Dalimier.
Travaux publics : Sembat.	
Commerce : Clémentel.	
Agriculture : Méline.	
Travail : Métin.	

IV. Cabinet BRIAND, remanié (12 décembre 1916-20 mars 1917)

Affaires étrangères : Briand*.	*Blocus* : Denys Cochin.
Guerre : Lyautey (3)*.	*Administration générale* : René Besnard (4).
	Service de santé : Godart.
Armement : A. Thomas*.	*Fabrications de guerre* : Loucheur.
	Inventions : J.-L. Breton.
Marine : Lacaze*.	
Finances : Ribot*.	*Administrations financières* : Métin.
Intérieur : Malvy.	
Colonies : Doumergue	
Justice } Viviani.	
Instruction publique } Viviani.	*Beaux-arts* : Dalimier.
Travaux publics et ravitaillement : Herriot.	*Marine marchande* : Nail.
	Transports : Claveille
Commerce } Clémentel.	
Agriculture } Clémentel.	
Travail } Clémentel.	*Travail* : Roden.

(1) Ministres d'État : *Freycinet (de)*, *Combes*, *Léon Bourgeois*, *Guesde*, *Denys Cochin*.
(2) Démissionnaire le 14 mars ; remplacé le 16 par le général *Roques*.
(3) Démissionnaire le 14 mars 1917, non remplacé.
(4) Entré en fonctions le 28 décembre 1916.

V. Cabinet RIBOT (20 mars-12 septembre 1917)

MINISTÈRES	SOUS-SECRÉTARIATS
Affaires étrangères : RIBOT.	*Blocus* : Denys COCHIN (3).
Guerre : PAINLEVÉ.	*Administration générale* : René BESNARD.
	Service de santé : GODART.
	Aéronautique : D. VINCENT.
Armement : A. THOMAS.	*Fabrications de guerre* : LOUCHEUR.
	Inventions : J.-L. BRETON.
Marine : LACAZE (1).	*Guerre sous-marine* : DUMESNIL.
Finances : THIERRY.	*Administrations financières* : MÉTIN.
Intérieur : MALVY (2).	
Colonies : MAGINOT.	
Justice : VIVIANI.	
Instruction publique : STEEG.	*Beaux-arts* : DALIMIER.
Travaux publics : DESPLAS.	*Marine marchande* : NAIL (4).
	Transports : CLAVEILLE.
Ravitaillement : VIOLLETTE.	
Commerce : CLÉMENTEL.	
Agriculture : DAVID.	
Travail : Léon BOURGEOIS.	*Travail* : RODEN.

VI. Cabinet PAINLEVÉ (12 septembre-16 novembre 1917) (5)

Affaires étrangères : RIBOT (6)*.	*Blocus* : MÉTIN.
Guerre : PAINLEVÉ.	*Administration générale* : MOURIER.
	Service de santé : GODART.
	Aéronautique : DUMESNIL.
	Pensions : MASSE.
Armement : LOUCHEUR*.	*Inventions* : J. L. BRETON.
Marine : CHAUMET*.	
Finances : KLOTZ.	*Administrations financières* : BOURÉLY
Intérieur : STEEG.	*Intérieur* : PEYTRAL.
Colonies : R. BESNARD.	
Justice : PÉRET.	
Instruction publique : D. VINCENT.	*Beaux-arts* : DALIMIER.
Travaux publics : CLAVEILLE.	*Marine marchande* : DE MONZIE.
Ravitaillement : LONG.	
Commerce : CLÉMENTEL.	*Prohibitions* : PAUL MOREL.
Agriculture : DAVID.	
Travail : RENARD.	

(1) Remplacé le 2 août par *Charles Chaumet*.
(2) Démissionnaire le 1er septembre 1917.
(3) Remplacé le 17 août 1917 par *A. Métin*.
(4) Remplacé le 4 juillet 1917 par *de Monzie*.
(5) Ministres d'État, membres du Comité de Guerre : *Barthou**, *Bourgeois**, *Doumer**, *Dupuy**, *Franklin-Bouillon**.
(6) Remplacé par *Louis Barthou*, le 23 octobre 1917.

VII. Cabinet CLÉMENCEAU (16 novembre 1917-20 janvier 1920) (1)

MINISTÈRES	SOUS-SECRÉTARIATS
	Présidence du Conseil : JEANNENEY*.
Affaires étrangères : PICHON.	
Blocus et régions libérées : LEBRUN (2)*.	
Guerre : CLÉMENCEAU*.	*Administration générale* : ABRAMI.
	Service de santé : GODART (3).
	Aéronautique : DUMESNIL.
	Justice militaire : IGNACE.
	Démobilisation : DESCHAMPS.
Armement : LOUCHEUR*.	
Marine : LEYGUES*.	*Guerre sous-marine* : CELS (4).
Finances : KLOTZ.	*Finances* : SERGENT.
	Liquidation des stocks : Paul MOREL (5)
Intérieur : PAMS.	*Intérieur* : A. FAVRE.
Colonies : Henry SIMON.	
Justice : NAIL.	
Instruction publique : LAFFERRE.	
Travaux publics : CLAVEILLE.	
Commerce : CLÉMENTEL.	*Marine marchande* : LÉMERY.
Agriculture : Victor BORET (6).	*Ravitaillement* : VILGRAIN.
Travail : COLLIARD.	

(1) Je n'ai pas indiqué les changements survenus dans la composition du Cabinet à la suite des élections du 16 novembre 1919.

(2) Remplace *Ch. Jonnart*, le 23 novembre 1917 ; est remplacé par *A. Tardieu*, le 6 novembre 1919.

(3) Remplacé par *Louis Mourier*, le 5 février 1918.

(4) Sous-secrétariat supprimé le 19 novembre 1918 ; remplacé par un sous-secrétariat aux travaux publics (transports), avec le même titulaire.

(5) Sous-secrétariat créé le 5 février 1919.

(6) Remplacé par *Noulens*, le 20 juillet 1919.

III

Liste nominative des ministres et sous-secrétaires d'État qui ont été en fonctions pendant la guerre (4 août 1914-24 octobre 1919).

Abrami (Léon), sous-secrétaire : guerre (administration générale de l'armée), 17 novembre 1917-20 janvier 1920.

Ajam (Maurice), sous-secrétaire : marine (marine marchande), 13 juin-26 août 1914.

Augagneur (Victor), ministre de la marine, 3 août 1914-29 octobre 1915.

Barthou (Louis), ministre d'État, 12 septembre-23 octobre 1917 ; ministre des affaires étrangères, 23 octobre-16 novembre 1917.

Besnard (René), sous-secrétaire : guerre (aéronautique), 14 septembre 1915-8 février 1916 ; guerre (administration générale), 28 décembre 1916-12 septembre 1917 ; ministre des colonies, 12 septembre-16 novembre 1917.

Boret (Victor), ministre de l'agriculture et du ravitaillement, 16 novembre 1917-19 juillet 1919.

Bouillon (Franklin-Henry) (dit Franklin-Bouillon), ministre d'État, 27 septembre-16 novembre 1917.

Bourély (Paul), sous-secrétaire : finances, 12 septembre-16 novembre 1917.

Bourgeois (Léon), ministre d'État, 29 octobre 1915-12 décembre 1916 ; ministre du travail, 20 mars-12 septembre 1917 ; ministre d'État, 12 septembre-16 novembre 1917.

Breton (Jean-Louis), sous-secrétaire : armement (inventions), 14 décembre 1916-16 novembre 1917.

Briand (Aristide), ministre de la justice, 26 août 1915-29 octobre 1915 ; président du Conseil et ministre des affaires étrangères, 29 octobre 1915-20 mars 1917.

Bureau (Georges), sous-secrétaire : marine (marine marchande), 14 mars-29 octobre 1915.

Cels (Jules), sous-secrétaire : marine (guerre sous-marine), 17 novembre 1917-19 novembre 1918 ; sous-secrétaire : travaux publics (transports), 19 novembre 1918-20 janvier 1920.

Chaumet (Charles), ministre de la marine, 10 août-16 novembre 1917.

Claveille (Albert), sous-secrétaire : travaux publics (transports), 14 décembre 1916-12 septembre 1917 ; ministre des travaux publics et transports, 12 septembre 1917-20 janvier 1920.

Clémenceau (Georges), président du Conseil et ministre de la guerre, 16 novembre 1917-20 janvier 1920.

Clémentel (Étienne), ministre du commerce, de l'industrie et des P. T. T., 29 octobre 1915-27 novembre 1919 (a en outre les portefeuilles de l'agriculture et du travail, du 12 décembre 1916 au 20 mars 1917).

Cochin (Denys), ministre d'État, 20 octobre 1915-12 décembre 1916 ; sous secrétaire : affaires étrangères (blocus), 14 décembre 1916-2 août 1917.

Colliard (Pierre), ministre du travail, 16 novembre 1917-2 décembre 1919.

Combes (Émile), ministre d'État, 29 octobre 1915-12 décembre 1916.

Couyba (Charles), ministre du travail, 13 juin-26 août 1914.

Dalimier (Albert), sous-secrétaire : instruction publique (beaux-arts), 15 juin 1914-16 novembre 1917.

David (Fernand), ministre de l'agriculture, 13 juin 1914-29 octobre 1915 ; 20 mars 1917-16 novembre 1917.

Delcassé (Théophile), ministre des affaires étrangères, 26 août 1914-13 octobre 1915.

Deschamps (Louis), sous-secrétaire : guerre (démobilisation), 6 décembre 1918-27 novembre 1919.

Desplas (Georges), ministre des travaux publics et transports, 20 mars-12 septembre 1917 (1).

Doumer (Paul), ministre d'État, 12 septembre-16 novembre 1917.

Doumergue (Gaston), ministre des affaires étrangères, 3-26 août 1914 ; ministre des colonies, 26 août 1914-20 mars 1917.

Dumesnil (Jacques-Louis), sous-secrétaire : marine (administration générale), 10 août-12 septembre 1917 ; guerre (aéronautique), 12 septembre 1917-20 janvier 1920.

Dupuy (Jean), ministre d'État, 12 septembre-16 novembre 1917.

Favre (Albert), sous-secrétaire : intérieur, 17 novembre 1917-20 janvier 1920.

Ferry (Abel), sous-secrétaire : affaires étrangères, 13 juin 1914-29 octobre 1915 (mobilisé aux armées).

Freycinet (Ch. de), ministre d'État, 29 octobre 1915-12 décembre 1916.

Galliéni (général), ministre de la guerre, 29 octobre 1915-14 mars 1916.

Godart (Justin), sous-secrétaire : guerre (service de santé), 1er juillet 1915-5 février 1918.

Guesde (Jules), ministre sans portefeuille, 26 août 1914-29 octobre 1915 ; ministre d'État, 29 octobre 1915-12 décembre 1916.

Herriot (Edouard), ministre des travaux publics, transports et ravitaillement, 12 décembre 1916-20 mars 1917.

Ignace (Édouard), sous-secrétaire : guerre (justice militaire), 17 novembre 1917-20 janvier 1920.

Jacquier (Paul), sous-secrétaire : intérieur, 13 juin 1914-29 octobre 1915 (mobilisé aux armées).

Jeanneney (Jules), sous-secrétaire : présidence du Conseil, 16 novembre 1917-20 janvier 1920.

Jonnart (Charles), ministre du blocus et des régions libérées, 16-23 novembre 1917.

---

(1) Intérim du ministère de la Justice pendant le voyage de M. Viviani aux États-Unis, 15 avril-24 mai 1917.

Klotz (Louis-Lucien), ministre des finances, 12 septembre 1917-20 janvier 1920.

Lacaze (amiral), ministre de la marine, 29 octobre 1915-2 août 1917 (1).

Lafferre (Louis), ministre de l'instruction publique, 16 novembre 1917-27 novembre 1919.

Lauraine (Octave), sous-secrétaire : guerre, 13 juin-26 août 1914.

Lebrun (Albert), ministre du blocus et des régions libérées, 23 novembre 1917-5 novembre 1919.

Lémery (H.), sous-secrétaire : commerce (marine marchande), 17 novembre 1917-28 novembre 1919.

Leygues (Georges), ministre de la marine, 16 novembre 1917-20 janvier 1920.

Long (Maurice), ministre du ravitaillement, 12 septembre-16 novembre 1917.

Loucheur (Louis), sous-secrétaire : armement (fabrications de guerre), 14 décembre 1916-12 septembre 1917 ; ministre de l'armement, 12 septembre 1917-26 novembre 1918 ; puis de la reconstitution industrielle, 26 novembre 1918-20 janvier 1920.

Lyautey (général), ministre de la guerre, 22 décembre 1916-14 mars 1917

Maginot (André), ministre des colonies, 20 mars-12 septembre 1917.

Malvy (Louis), ministre de l'intérieur, 13 juin 1914-31 août 1917.

Martin (dit Bienvenu-Martin), ministre de la justice, 13 juin-26 août 1914 ; du travail, 26 août 1914-29 octobre 1915.

Masse (Pierre), sous-secrétaire : guerre (pensions), 12 septembre-16 novembre 1917.

Méline (Jules), ministre de l'agriculture, 29 octobre 1915-12 décembre 1916.

Messimy (Adolphe), ministre de la guerre, 3 juin-26 août 1914.

Métin (Albert), ministre du travail, 29 octobre 1915-12 décembre 1916 ; sous-secrétaire : finances (administrations financières), 14 décembre 1916-17 août 1917 ; affaires étrangères (blocus), 17 août-16 novembre 1917.

Millerand (Alexandre), ministre de la guerre, 26 août 1914-29 octobre 1915.

Monzie (Anatole de), sous-secrétaire : travaux publics (marine marchande), 4 juillet-16 novembre 1917.

Morel (Paul), sous-secrétaire : commerce (prohibitions), 12 septembre-16 novembre 1917 ; finances (liquidation des stocks), 5 février-22 novembre 1919.

Mourier (Louis), sous-secrétaire : guerre (administration générale), 12 septembre-16 novembre 1917 ; (service de santé), 5 février 1918-20 janvier 1920.

Nail (Louis), sous-secrétaire : travaux publics (marine marchande), 29 octobre 1915-4 juillet 1917 ; ministre de la justice, 16 novembre 1917-20 janvier 1920.

---

(1) Intérim de la guerre, 28 octobre-24 novembre 1916 ; 12-22 décembre 1916 ; 15-20 mars 1917.

Noulens (Joseph), ministre des finances, 13 juin-26 août 1914 ; ministre de l'agriculture et du ravitaillement, 20 juillet 1919-20 janvier 1920.

Painlevé (Paul), ministre de l'instruction publique, beaux-arts et inventions, 29 octobre 1915-12 décembre 1916 ; de la guerre, 20 mars-12 septembre 1917 (1) ; président du Conseil et ministre de la guerre, 12 septembre-16 novembre 1917.

Pams (Jules), ministre de l'Intérieur, 16 novembre 1917-20 janvier 1920.

Péret (Raoul), ministre de la justice, 12 septembre-16 novembre 1917.

Peytral (Victor), sous-secrétaire : intérieur, 12 septembre-16 novembre 1917.

Pichon (Stephen), ministre des affaires étrangères, 16 novembre 1917-20 janvier 1920.

Raynaud (Maurice), ministre des colonies, 13 juin-26 août 1914.

Renard (André), ministre du travail, 12 septembre-16 novembre 1917.

Renoult (René), ministre des travaux publics, 13 juin-26 août 1914.

Ribot (Alexandre), ministre des finances, 26 août 1914-20 mars 1917 ; président du Conseil, ministre des affaires étrangères, 20 mars-12 septembre 1917 ; ministre des affaires étrangères, 12 septembre-23 octobre 1917.

Roden (Ildephonse), sous-secrétaire : travail, 14 décembre 1916-12 septembre 1917.

Roques (général), ministre de la guerre, 16 mars-12 décembre 1916.

Sarraut (Albert), ministre de l'instruction publique, 3 août 1914-29 octobre 1915.

Sembat (Marcel), ministre des travaux publics, 26 août 1914-12 décembre 1916.

Sergent (Charles), sous-secrétaire : finances, 17 novembre 1917-20 janvier 1920.

Simon (Henry), ministre des colonies, 16 novembre 1917-20 janvier 1920.

Steeg (Théodore), ministre de l'instruction publique, 20 mars-12 septembre 1917 (2) ; ministre de l'intérieur, 12 septembre-16 novembre 1917.

Thierry (Joseph), sous-secrétaire : guerre (ravitaillement et intendance), 1er juillet 1915-12 décembre 1916 ; ministre des finances, 20 mars-12 septembre 1917.

Thomas (Albert), sous-secrétaire : guerre (artillerie et munitions), 20 mai 1915-12 décembre 1916 ; ministre de l'armement, 12 décembre 1916-12 septembre 1917.

Thomson (Gaston), ministre du commerce, de l'industrie et des P. T. T., 13 juin 1914-29 octobre 1915.

Vilgrain (Ernest), sous-secrétaire : agriculture (ravitaillement), 17 novembre 1917-20 janvier 1920.

Vincent (Daniel), sous-secrétaire : guerre (aéronautique), 20 mars-12 septembre 1917 ; ministre de l'instruction publique, 12 septembre-16 novembre 1917.

---

(1) Intérim de l'armement du 15 avril au 23 juin 1917.
(2) Intérim de l'intérieur du 1er au 12 septembre 1917.

VIOLLETTE (Maurice), ministre du ravitaillement général, 20 mars-12 septembre 1917.

VIVIANI (René), président du Conseil, sans portefeuille, 3 août 1914-29 octobre 1915 (1) ; ministre de la justice, 29 octobre 1915-12 septembre 1917 (a en outre le portefeuille de l'instruction publique du 12 décembre 1916 au 20 mars 1917).

(1) Intérim des affaires étrangères, 13-29 octobre 1915.

INDEX

M

N

O

P

Q

R

TABLE DES MATIÈRES

TROISIÈME PARTIE

ANNEXES

PLAN D'ENSEMBLE

D'UNE

HISTOIRE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA GUERRE MONDIALE

I

LISTE DES DIRECTEURS ET DES COMITÉS DE DIRECTION

DIRECTEUR GÉNÉRAL : M. JAMES T. SHOTWELL
Membre de droit des Comités de direction

FRANCE

Comité de direction :

Président : M. Charles GIDE.
Membres : M. Arthur FONTAINE.
M. Henri HAUSER.
M. Charles RIST.

BELGIQUE

M. H. Pirenne, *directeur*.

GRANDE-BRETAGNE

Comité de direction :

Président : Sir William BEVERIDGE, K. C. B.
Membres : M. H. W. C. DAVIS, C. B. E.
M. Thomas JONES, LL. D.
M. J. M. KEYNES, C. B.
M. F. W. HIRST.
M. W. R. SCOTT, D. Phil.

ITALIE

Comité de direction :

Président : M. Luigi EINAUDI.
Membres : M. Pasquale JANNACCONE.
M. Umberto RICCI.

Allemagne

Comité de direction :

Président : M. Carl Melchior.
Membres : M. A. Mendelssohn-Bartholdy.
M. Hermann B cher.
M. Carl Duisberg.
M. Max Sering.

Autriche

Comité de direction :

Président : M. Friedrich von Wieser.
Membres : M. Richard Riedl.
M. Richard Schüller.
M. Clemens von Pirquet.

Hongrie

M. Gustave Gratz, *directeur*.

Russie

Sir Paul Vinogradoff, *directeur de la Première Série*.

Pays-Bas

M. H. B. Greven, *directeur*.

Pays Scandinaves

Comité de direction :

Président : M. Harald Westergaard (Danemark).
Membre : M. Eli Heckscher (Suède).

Roumanie

M. David Mitrany, *directeur*.

II

LISTE DES MONOGRAPHIES

(Cette liste ne comprend que les monographies déjà parues et celles qui sont en préparation. Elle pourra être modifiée ou allongée selon les besoins. Les monographies se divisent en deux catégories principales : celles destinées à former un volume de 300 à 400 pages, et celles qui, ne comportant qu'une centaine de pages, pourront être ultérieurement réunies en un même volume avec d'autres traitant de sujets connexes. Les monographies déjà parues sont indiquées par un astérisque, celles qui ne traitent qu'une partie d'un sujet par un double astérisque).

Série Française

Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la France pendant la guerre, par M. Camille Bloch.

L'Organisation gouvernementale française pendant la guerre :

*Les formes du gouvernement de guerre, par M. Pierre Renouvin ;

*Le Problème du régionalisme, par M. Henri Hauser ;

Les Services administratifs pendant la guerre (leur histoire et leurs archives), par M. A. Boutillier du Retail ;

L'Organisation de la République pour la paix, par M. Henri Chardon.

*Le Contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre Pinot.

*L'Agriculture pendant la guerre, par M. Michel Augé-Laribé.

La Guerre et l'industrie française :

*L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur Fontaine ;

L'Organisation des industries de guerre, par M. Albert Thomas ;

*Les Industries textiles, par M. Albert Aftalion ;

Les Industries métallurgiques, par M. Robert Pinot ;

Les Industries chimiques, par M. Eugène Mauclère ;

Les Combustibles minéraux, par M. Henri de Peyerimhoff ;

*Les Forces hydro-électriques, par M. Raoul Blanchard ;

Les Bois d'œuvre pendant la guerre, par M. le général Chevalier ;

Les Industries de l'aéronautique, par M. le colonel Paul Dhé.

La Guerre et le travail (3 volumes) :

Salaires, tarifs, conventions collectives, grèves, par MM. William Oualid et C. Picquenard ;
Placement et chômage, par M. A. Créhange ;
Le Syndicalisme durant la guerre, par M. Roger Picard ;
Main-d'œuvre étrangère et coloniale, par M. B. Nogaro et M. le lieutenant-colonel Weil ;
Santé, travail des femmes, par M. Marcel Frois.

Effets économiques de la guerre dans les régions envahies :

L'Organisation du travail dans les régions envahies de la France pendant l'occupation, par M. Pierre Boulin ;
Le Ravitaillement des régions envahies, par MM. Paul Collinet et Paul Stahl ;
Les Dommages de guerre pour la France, par MM. Edmond Michel et Prangey.

Réfugiés et prisonniers de guerre :

Les Réfugiés, par M. Pierre Caron ;
Les Prisonniers de guerre en France, par M. Georges Cahen-Salvador.

La Guerre et le commerce :

La France et la politique économique interalliée (2 volumes), par M. Etienne Clémentel ;
La Guerre et le commerce français. Etude générale, par M. Charles Rist.

La Guerre et la marine marchande française :

Transports par mer : la marine marchande, par M. Cangardel ;
Les Ports français pendant la guerre, par M. Georges Hersent.

La Guerre et les transports :

Politique et fonctionnement des transports par chemins de fer, par M. Marcel Peschaud ;
La Navigation intérieure en France pendant la guerre, par M. Georges Pocard de Kerviler.

La Guerre et les finances françaises :

Les Finances de guerre de la France, par M. Henri Truchy ;
Le Marché monétaire et financier français pendant la guerre, par M. Albert Aupetit.

Le Coût de la guerre pour la France :

Les Dépenses de guerre de la France, par M. Gaston Jèze ;
Le Coût de la guerre pour la France, par MM. Charles Gide et Gaston Jèze.

La Guerre et la vie sociale :

La Lutte contre la cherté par les organisations privées, par MM. Charles GIDE et DAUDÉ-BANCEL ;
Problème du logement et urbanisme, par M. Henri SELLIER ;
La Population et les revenus en France pendant la guerre, par M. Michel HUBER ;
Etude statistique sur le mouvement des prix et des salaires durant la guerre en France, par M. Lucien MARCH.

La Guerre et la santé publique :

La Défense de la santé publique pendant la guerre, par le Dr Léon BERNARD ;
Les Mutilés, par MM. CASSIN et DE VILLE-CHABROLLE.

Etudes d'Histoire locale (2 volumes).

Paris, par MM. POËTE, Henri SELLIER et BRUGGEMAN ;
*Lyon, par M. Edouard HERRIOT ;
Marseille, par M. Paul MASSON ;
Rouen, par M. G. LAVAINVILLE ;
*Bordeaux, par M. Paul COURTEAULT ;
Bourges, par M. Claude-Joseph GIGNOUX ;
Tours, par MM. Michel LHÉRITIER et Camille CHAUTEMPS ;
L'Alsace et la Lorraine, par M. Georges DELAHACHE.

La Guerre et les colonies françaises :

L'Afrique du Nord, par M. Augustin BERNARD ;
Les Colonies françaises pendant la guerre, par M. Arthur GIRAULT.

SÉRIE BELGE

La Belgique et la guerre mondiale, par M. H. PIRENNE.
La Déportation des ouvriers belges et le travail forcé de la population civile pendant l'occupation allemande de la Belgique, par M. Fernand PASSELECQ.
*Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert HENRY.
*La Législation et l'administration allemandes en Belgique, par MM. J. PIRENNE et M. VAUTHIER.
Le Secours-Chômage en Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Ernest MAHAIM.
La Destruction de l'industrie belge par les Allemands, par le comte Ch. DE KERCHOVE.
La Politique économique du gouvernement belge pendant la guerre, par M. F. G. van LANGENHOVE.

SÉRIE BRITANNIQUE

*Bibliographie, par Mlle M. E. BULKLEY.
*Archives britanniques de paix et de guerre, par M. Hubert HALL.
*Manuel de l'administration des archives, par M. Hilary JENKINSON.

Le Gouvernement de guerre de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, considéré spécialement au point de vue économique, par M. W. G. S. Adams, C. B.

*Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. Keith, D. C. L.

*Mécanisme de certains contrôles de l'Etat, par M. E. M. H. Lloyd.

Rationnement et ravitaillement, par Sir William Beveridge, K. C. B. et Sir Edward C. K. Gonner, K. B. E.

*Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. Bowley.

Les Impôts et les bénéfices de guerre, par Sir Josiah C. Stamp, K. B. E.

Les Impôts.

Les Bénéfices de guerre et leur répartition.

La Guerre et les assurances. Série d'études :

Assurances sur la vie, par M. S. G. Warner.

Assurances-incendie, par MM. A. E. Sich et S. Preston.

Assurances maritimes, par Sir Norman Hill.

Sociétés de secours mutuels et assurances sur la santé, par Sir Alfred Watson.

Le Mouvement national pour l'épargne, par Sir William Schooling.

Assurances contre le chômage, par Sir William Beveridge.

Histoire générale de la marine marchande britannique pendant la guerre, par M. C. Ernest Fayle.

*Le Contrôle des alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par Sir Arthur Salter, K. C. B.

*L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par Sir Richard Redmayne, K. C. B.

L'Industrie britannique du fer et de l'acier pendant la guerre, par M. W. T. Layton, C. H., C. B. E.

Les Effets de la guerre sur les industries textiles britanniques :

Le Commerce de la laine pendant la guerre, par M. E. F. Hitchcock.

**La Commission de contrôle du coton, par M. H. D. Henderson.

*Production des denrées alimentaires, par Sir Thomas Middleton, K. B. E.

Les Trade-Unions et la guerre, par M. G. D. H. Cole :

**Le Trade-Unionisme et les munitions.

**La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon.

**Les Organisations ouvrières par ateliers.

*L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert Wolfe, C. B. E.

Effets de la guerre sur la santé publique :

La Santé de la population civile pendant la guerre, par M. A. W. J. Macfadden, C. B.

La Santé des soldats démobilisés, par M. E. Cunyngham Brown, C. B. E.

*La Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. Scott et M. J. Cunnison.

L'Ecosse rurale pendant la guerre : série d'études sous la direction de M. W. R. Scott :

Pêcheries écossaises, par M. D. T. Jones ;
Agriculture écossaise, par M. H. M. Conacher ;
Le Travailleur agricole, par M. Duncan ;
La Réforme agraire, par M. W. R. Scott ;
Appendice sur le jute, par M. J. P. Day.

Les Budgets de guerre et la politique financière britannique, par MM. F. W. Hirst et J. E. Allen.

Le Pays de Galles et la guerre, par M. T. Jones.

Manuels pour l'étude de l'économie de guerre :

Dictionnaire des organisations officielles du temps de guerre, par M. N. B. Dearle.

Chronique économique de la guerre, par M. N. B. Dearle.

Etudes d'Histoire sociale britannique pendant la guerre mondiale (en préparation).

Le Coût de la guerre pour la Grande-Bretagne (en préparation).

Série Italienne

Bibliographie économique et sociale de la guerre, par M. Vincenzo Porri, avec une introduction sur les archives de la guerre, par M. Eugenio Casanova.

La Législation économique de la guerre, par M. Alberto De'Stefani.

La Production agricole en Italie (1914-1919), par M. Umberto Ricci.

Les Classes agricoles en Italie pendant la guerre, par M. Arrigo Serpieri.

Alimentation et rationnement, par M. Riccardo Bachi et Alimentation de l'armée italienne, par M. Gaetano Zingali.

Les Finances de guerre, par M. Luigi Einaudi.

Le Coût de la guerre pour l'Italie, par M. Luigi Einaudi.

De l'Inflation en Italie et de ses répercussions sur les prix, les revenus et les changes étrangers, par M. Pasquale Jannaccone.

*Statistique de la santé publique en Italie pendant et après la guerre, par M. Giorgio Mortara.

Le Peuple italien pendant et après la guerre : étude sociale, par M. Gioacchino Volpe.

*Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du Piémont, par M. Giuseppe Prato.

Série allemande

Aperçu bibliographique de la littérature allemande relative à l'histoire économique et sociale de la guerre, par M. A. Mendelssohn-Bartholdy et M. E. Rosenbaum, avec une section sur les archives impériales, par M. le comte Musebeck.

Effets de la guerre sur le gouvernement et la constitution de l'Allemagne :

a) Le Gouvernement de guerre de l'Allemagne, par M. A. Mendelssohn-Bartholdy ;

b) L'Administration politique des territoires occupés, par MM. von Gayl, W. von Kries et L. F. von Köhler.

Effets de la guerre sur la morale et la religion :

a) Les Effets de la guerre sur la morale, par M. O. Baumgarten.
b) Les Effets de la guerre sur la religion, par MM. Erich Foerster et Arnold Rademacher.
c) Les Effets de la guerre sur la jeunesse, par M. Wilhelm Flitner.
d) La Guerre et le crime, par M. Moritz Liepmann.

Effets de la guerre sur la population, le revenu et le niveau de la vie en Allemagne :

a) Les Effets de la guerre sur la population, par M. R. Meerwarth.
b) Les Effets de la guerre sur les revenus, par M. A. Gunther.

Les Effets généraux de la guerre sur la production, par M. Max Sering.

La Guerre et le contrôle gouvernemental :

a) Le Contrôle de l'Etat et sa liquidation, par M. H. Goppert.
b) L'Approvisionnement des matières premières et le contrôle du gouvernement, par M. A. Koeth.
c) La Coopération économique avec les alliés de l'Allemagne et l'organisation du ravitaillement, par M. W. Frisch.
d) L'Utilisation économique des territoires envahis :
La Belgique et la France du Nord, par M. Jahn.
La Roumanie et l'Ukraine, par M. Mann.
La Pologne et la région baltique, par MM. W. von Kries et von Gayl.

Les Effets de la guerre sur le commerce allemand, par M. K. Wiedenfeld,

Les Effets de la guerre sur la navigation et les chemins de fer :

a) La Guerre et la flotte allemande, par M. E. Rosenbaum.
b) La Guerre et les chemins de fer (en préparation).

L'Influence de la guerre sur l'industrie allemande, par M. Hermann Bücher.

La Guerre et les syndicats ouvriers allemands, par MM. Paul Umbreit, Adam Stegerwald, Antoine Erkelenz et Gustave Bauer.

L'Histoire sociale des classes ouvrières pendant et après la guerre :

a) La Guerre et l'ouvrier allemand, par M. David.
b) La Guerre et les salaires, par M. Waldemar Zimmermann.

L'Alimentation et l'agriculture :

a) La Guerre et la population agricole, par M. Max Sering.
b) L'Approvisionnement alimentaire pendant la guerre, par M. Ar. Skalweit.
c) La Statistique alimentaire du temps de guerre, par M. Ernest Wagemann.
d) L'Influence de la guerre sur la production agricole, par M. Friedrich Aereboe.

Effets de la guerre sur les finances allemandes :

a) Effets de la guerre sur la circulation monétaire et les banques (en préparation.)
b) Les Finances allemandes pendant la guerre, par M. Walter Lotz.

Série Autrichienne et Hongroise

Autriche-Hongrie :

*Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar Spann.
*Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre Popovics.
Histoire économique militaire ; série d'études écrites sous la direction du professeur von Wieser, du général Krauss, du général Hoën et du colonel Glaise-Horstenau. Le Recrutement, etc., par le colonel Klose ; Munitions et ravitaillement, par le colonel Pflug ; Les Transports sous le contrôle militaire, par le colonel Ratzenhofer ; (autres volumes en préparation).
L'Utilisation économique des territoires occupés : Serbie, Monténégro, Albanie, par le général Kerchnawe ; L'Italie du Nord, par le général Leidl ; l'Ukraine, par le général Krauss ; la Roumanie, par M. Félix Sobotka ; la Pologne, par le général Mitzka.
« Mittel-Europa », préparation d'une nouvelle union économique, par MM. Gratz et Schüller.
La Ruine et le démembrement de la monarchie des Habsbourg, par M. Friedrich von Wieser, avec une section sur la rupture de l'Union économique entre l'Autriche et la Hongrie, par M. Richard Schüller.

Empire d'Autriche :

Le Gouvernement de guerre en Autriche, par M. Joseph Redlich.
Réglementation de l'industrie en Autriche pendant la guerre, par M. Richard Riedl.
Le Contrôle de l'alimentation et de l'agriculture en Autriche pendant la guerre, par M. H. Löwenfeld-Russ.
*Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand Hanusch.
Les Chemins de fer autrichiens pendant la guerre (contrôle civil), par M. von Enderes.
*Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von Homann-Herimberg.
Effets de la guerre sur la morale et la religion, par le chancelier Seipel.
La Guerre et le crime en Autriche, par M. Franz Exner.
Le Coût de la guerre en Autriche, par M. Hornik.

Royaume de Hongrie :

Histoire générale de l'économie de guerre en Hongrie, par M. Gustave Gratz.
Les Effets de la guerre sur l'administration gouvernementale et sur l'esprit public en Hongrie, par le comte Albert Apponyi.
Histoire de l'industrie hongroise pendant la guerre, par le baron Joseph Szterényi.

Histoire du commerce hongrois pendant la guerre, par M. Alexandre MATLEKOVITS.

Histoire des finances hongroises pendant la guerre, par M. John TELESZKY.

L'Agriculture en Hongrie, par M. MUTSCHENBACHER, et le contrôle alimentaire, par M. Jean BUD.

La Vie sociale en Hongrie pendant la guerre, par M. Desider PAP.

La Santé publique et la Guerre en Autriche-Hongrie :

Exposé général de la santé publique en Autriche-Hongrie, par le docteur von PIRQUET

Etudes sur la santé publique en Autriche pendant la guerre, par les docteurs HELLY, KIRCHENBERGER, STEINER, RASCHOFSKY, KASSOWITZ, BREITNER, von BOKAY, SCHACHERL, HOCKAUF, FINGER, KYRLE, ELIAS, ECONOMO, MULLER-DEHAM, NOBEL, WAGNER, EDELMAN et MAYERHOFER, avec une introduction par le docteur von PIRQUET.

PREMIÈRE SÉRIE RUSSE

(Jusqu'à la Révolution bolchéviste)

Effets de la guerre sur le gouvernement et les finances nationales en Russie :

- Les Effets de la guerre sur le gouvernement central en Russie, par M. Paul P. GRONSKY.
- Les Finances de l'Etat en Russie pendant la guerre, par M. Alexandre M. MICHELSON.
- La Circulation monétaire en Russie pendant la guerre, par M. Michel V. BERNADSKY.
- Le Crédit d'Etat en Russie pendant la guerre, par M. Paul N. APOSTOL.

Les Municipalités et les Zemstvos pendant la guerre :

- Les Effets de la guerre sur les municipalités russes et l'Union nationale des villes, par M. N. I. ASTROFF.
- Les « Zemstvos » en temps de paix et en temps de guerre, par le prince George E. LVOFF.
- Les « Zemstvos », par le prince Vladimir A. OBOLENSKY.
- L'Union nationale des « Zemstvos » et la « Zemgor » (Fédération de l'Union des Zemstvos et de l'Union des Villes), par M. Serge P. TURIN.
- La Guerre et la psychologie des membres des « Zemstvos », par Isaac V. SHKLOVSKY.

L'Armée russe dans la guerre mondiale, étude d'histoire sociale, par le général Nicolas N. GOLOVINE.

L'Economie rurale en Russie et la guerre, par MM. Alexis ANZIFEROFF, Alexandre BILIMOVITCH et M. O. BATCHEFF.

Les Effets de la guerre sur la propriété foncière et la réforme agraire, par MM. V. A. KOSSINSKY et Alexandre D. BILIMOVITCH.

Le Problème du ravitaillement en denrées alimentaires de la Russie pendant la guerre, par M. Pierre B. Struvé, de l'Académie des Sciences de Russie.

Effets de la guerre sur le mouvement coopératif en Russie :

Le Crédit coopératif et la coopération agricole en Russie et la guerre, par M. Alexis N. Anziferoff.

Le Contrôle de l'industrie par l'Etat en Russie pendant la guerre, par M. Simon O. Zagorsky.

Les Effets de la guerre sur quelques industries :

a) Les Mines de charbon, par M. Boris N. Sokoloff.

b) L'Industrie chimique, par M. Mark A. Landau.

c) L'Industrie du lin et de la laine, par M. Serge N. Tretiakoff.

Les Effets de la guerre sur les questions ouvrières :

a) Les Salaires, par Mlle Anna G. Eisenstadt.

b) Les Modifications survenues dans la composition des classes ouvrières, par Vladimir T. Braithwaite.

Le Commerce russe durant la guerre, par M. Paul A. Bouryshkine.

La Russie et la guerre économique, par le baron Boris E. Noldé.

Les Transports en Russie pendant la guerre, par M. Michel B. Braikevitch.

Les Institutions universitaires russes pendant la guerre, par M. Paul J. Novgorodzoff.

L'Enseignement primaire et l'enseignement secondaire en Russie durant la guerre, par M. Dimitry M. Odinez.

L'Histoire sociale de l'Ukraine pendant la guerre, par M. Nicolas M. Mogilansky.

Statistique de la vie publique en Russie pendant la guerre, par M. S. S. Kohn.

La Russie et la guerre mondiale (synthèse historique), par sir Paul Vinogradoff.

Série Hollandaise

Effets économiques et sociaux de la guerre dans les Pays-Bas :

L'Effet de la guerre sur le ravitaillement, par M. F. E. Posthuma.

L'Industrie hollandaise, par M. C. P. Zaalberg.

Le Commerce et la navigation hollandais, par M. E. P. de Monchy.

Prix, salaires et coût de la vie, par H. H. W. Methorst.

Banques et circulation, par MM. Vissering et J. Westerman Holstyn.

Les Colonies hollandaises, 1914-1922, par MM. J. H. Carpentier Alting et de Cock-Buning.

** Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. van der Flier.

Les Finances de guerre dans les Pays-Bas, de 1918 à 1922: Le Coût de la guerre, par M. H. W. C. Bordewyk.

Les Effets de la guerre sur le problème du logement, 1914-1922, par M. H. J. Romeyn.

Série Scandinave

Les Effets de la guerre en Suède, série de monographies :

a) La Vie et le travail du peuple suédois. Introduction générale, par M. Eli F. Heckscher.

b) L'Agriculture suédoise et l'approvisionnement alimentaire, par M. Carl Mannerfelt.

c) L'Industrie suédoise, par M. Olaf Edstrom.

d) Les Classes ouvrières, par M. Otto Jarte.

Effets de la guerre sur les finances et le commerce suédois :

a) La Circulation et les finances, par M. Eli F. Heckscher.

b) Le Commerce suédois, par M. Kurt Bergendal.

La Norvège et la guerre mondiale, par M. Wilhelm Keilhau.

Les Effets économiques de la guerre sur le Danemark, par M. Einar Cohn, avec une étude sur l'Islande, par M. Thorstein Thorsteinsson.

Série Tchécoslovaque

Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la première année d'après-guerre, par M. A. Rasin.

Les Effets de la guerre sur le peuple tchécoslovaque. Volume d'études, rédigées sous la direction du président Masarik.

Série Yougo-Slave

Situation économique de la Serbie avant la guerre par M. Velimir Bajkitch.

La Serbie pendant la première année de la guerre, par M. Velimir Bajkitch.

Effets de la guerre, série d'études (en préparation).

Série Roumaine

La Révolution agraire en Roumanie et dans le sud-est de l'Europe, par M. D. Mitrany.

Conséquences économiques de la guerre en Roumanie :

Les Effets de l'occupation ennemie en Roumanie, par M. G. Antipa.

Les Effets de la guerre sur la santé publique en Roumanie, par M. J. Cantacuzène.

Les Effets de la guerre sur la vie économique roumaine (volume en préparation).

III

LISTE DES MONOGRAPHIES PUBLIÉES ET DES ÉDITEURS

(La publication des monographies est faite sous la direction générale de la *Yale University Press*, avec le concours d'éditeurs, dans les différents pays. Chacun des volumes se trouve donc ainsi non seulement à la *Yale University Press*, mais dans tous les pays, chez les éditeurs de l'*Histoire économique et sociale de la guerre.*)

Les ouvrages suivants ont paru ou vont paraître prochainement.

Série autrichienne et hongroise
(en allemand)

Bibliographie des documents imprimés, par M. Othmar Spann.
Les Finances austro-hongroises pendant la guerre, par M. Alexandre von Popovics.
Le Ravitaillement en charbon de l'Autriche pendant la guerre, par M. von Homann-Herimberg.
Le Travail en Autriche pendant la guerre, série d'études sous la direction de M. Ferdinand Hanusch.

Série belge
(en français)

La Législation et l'administration allemandes en Belgique, par MM J. Pirenne et M. Vauthier.
Le Ravitaillement de la Belgique pendant l'occupation allemande, par M. Albert Henry.

Série anglaise
(en anglais)

Le Contrôle des alliés sur la navigation maritime ; une expérimentation d'administration internationale, par sir Arthur Salter, K.C.B.
Le Gouvernement de guerre dans les Dominions, par M. A. B. Keith.
Archives britanniques de paix et de guerre, par M. Hubert Hall.

Prix et salaires dans le Royaume-Uni (1914-1920), par M. A. L. Bowley.
Manuel de l'administration des Archives, par M. Hilary Jenkinson.
La Commission de contrôle du coton, par M. H. D. Henderson.
Bibliographie, par Mlle M. E. Bulkley.
L'Organisation du travail et son contrôle, par M. Humbert Wolfe, C. B. E.
L'Industrie britannique du charbon et la guerre, par sir Richard Redmayne, K. C. B.
Production des denrées alimentaires, par sir Thomas Middleton, K. B. E.
Les Organisations ouvrières par ateliers, par M. G. D. H. Cole.
Le Trade-Unionisme et les Munitions, par M. G. D. H. Cole.
La Main-d'œuvre dans l'industrie britannique du charbon, par M. G. D. H. Cole.
Mécanisme de certains contrôles de l'Etat, par M. E. M. H. Lloyd.
La Vallée de la Clyde pendant la guerre, par M. W. R. Scott et M. J. Cunnison.

Série Italienne
(en italien)

Statistique de la santé publique en Italie pendant et après la guerre, par M. Giorgio Mortara.
Les Répercussions de la guerre sur la vie économique et sociale du Piémont, par M. Giuseppe Prato.

Série tchécoslovaque
(en anglais)

Problèmes financiers et politiques en Tchécoslovaquie pendant la première année d'après-guerre, par M. A. Rasin.

Série hollandaise
(en anglais)

Les Finances de guerre des Pays-Bas, jusqu'en 1918, par M. J. van der Flier.

Série française
(en français)

Bibliographie méthodique de l'Histoire économique et sociale de la France pendant la guerre, par M. Camille Bloch.
Le Problème du régionalisme, par M. Henri Hauser.
L'Industrie française pendant la guerre, par M. Arthur Fontaine.

Les Industries textiles, par M. Albert Aftalion.
Les Forces hydro-électriques pendant la guerre, par M. Raoul Blanchard.
Lyon pendant la guerre, par M. Edouard Herriot.
L'Agriculture française pendant la guerre, par M. Michel Augé-Laribé.
Le Contrôle du ravitaillement de la population civile, par M. Pierre Pinot.
La vie économique à Bordeaux pendant la guerre, par M. P. Courteault.

***

Les éditeurs et les dépositaires de ces volumes sont les suivants :

Amérique : *Yale University Press*, New-Haven (Connecticut).
Autriche-Hongrie : *Holder-Pichler-Tempsky, A. G.*, Vienne (Autriche).
France : *Les Presses Universitaires de France*, 49, Boulevard Saint-Michel, Paris (France).
Allemagne : *Deutsche Verlags-Anstalt*, Berlin et Stuttgart.
Grande-Bretagne : *Oxford University Press Amen House*, Warwick Square, Londres, E. C. 4.
Italie : *Casa Editrice Laterza*, Bari (Italie).

Toute personne qui désirerait avoir des renseignements sur les volumes parus ou à paraître doit s'adresser à l'éditeur de son pays.

187

Imp. des *Presses Universitaires de France*, Paris. — 1925. — 0.270